МИНИСТЕРСТВО

ВНУТРЕННИХЪ ДѢЛЪ.

ЗЕМСКІЙ ОТДѢЛЪ.

20 Февраля 1907 г.

№ 6629.

По проектамъ положеній: 1) о поселковомъ управленіи; 2) о волостномъ управленіи, и 3) о правительственныхъ участковыхъ коммисарахъ.

Въ ряду стоящихъ на очереди законодательныхъ вопросовъ одно изъ главныхъ мѣстъ занимаетъ усовершенствованіе всего строя нашего мѣстнаго управленія.

Необходимость такового преобразованія нынѣ обнаруживается особенно наглядно въ виду цѣлаго ряда мѣропріятій, состоявшихся за послѣднее время и въ корнѣ измѣнившихъ условія нашего государственнаго и общественнаго быта.

Привлеченіе выборныхъ отъ населенія къ законодательной дѣятельности, установляя тѣсную связь между центральнымъ правительствомъ и жителями отдѣльныхъ мѣстностей, само по себѣ, уже, должно внести большее оживленіе въ область общественной самодѣятельности на мѣстахъ и расширить ея предѣлы. Уравненіе крестьянъ въ правахъ съ лицами прочихъ сословій точно также не можетъ не отразиться на всей постановкѣ мѣстнаго управленія, имѣя неизбѣжнымъ послѣдствіемъ приданіе ему безсословнаго характера и устраненіе господствовавшаго до сихъ поръ въ области крестьянскаго управленія принципа административной опеки. Съ упраздненіемъ спеціальныхъ органовъ крестьянскаго сословнаго управленія и замѣною ихъ общими безсословными учрежденіями, должно само собою отпасть лежавшее до сихъ поръ на крестьянскихъ учрежденіяхъ попечительное вмѣшательство администраціи въ земельныя и хозяйственныя дѣла крестьянъ, и дѣятельность новыхъ учрежденій должна ограничиться наблюденіемъ за *закономѣрностью* постановленій и дѣйствій подчиненныхъ имъ должностныхъ лицъ и установленій.

Наряду съ такимъ измѣненіемъ, по существу, самаго устройства и дѣятельности органовъ мѣстнаго

Въ Государственную Думу.

управленія, предстоитъ приведеніе ихъ въ соотвѣтствіе съ осуществленнымъ уже въ области центральнаго управленія началомъ полнаго объединенія всѣхъ отраслей этого управленія въ лицѣ высшаго учрежденія—Совѣта Министровъ. Безъ подобнаго же объединенія мѣстныхъ органовъ правительственной власти обойтись нельзя, ибо правильный ходъ государственной жизни станетъ невозможнымъ, если объединенное въ одно цѣлое наверху высшее правительство, вмѣсто соотвѣтственнаго объединенія на мѣстахъ, встрѣтится съ совокупностью разнообразныхъ учрежденій, раздѣленныхъ различной вѣдомственной подчиненностью, и не будетъ обладать спеціальными агентами, которыхъ главнѣйшей задачей явилось бы провести въ мѣстной жизни идею цѣльности правительственнаго механизма, объединивъ подъ своимъ руководствомъ и надзоромъ работу его отдѣльныхъ элементовъ. Наконецъ, новыя, создавшіяся въ связи съ цѣломъ рядомъ законодательныхъ актовъ послѣдняго времени, условія нашего государственнаго и общественнаго быта требуютъ особо заботливаго контроля надъ ходомъ мѣстнаго управленія въ цѣляхъ обезпеченія въ немъ неуклоннаго проведенія началъ законности, и притомъ, не въ смыслѣ однихъ только гарантій формальнаго свойства, а въ той конкретной формѣ, при которой это непреложное основаніе всякаго культурнаго общежитія могло бы стать дѣйствительнымъ достояніемъ повседневнаго обывательскаго обихода.

Такимъ образомъ, объединеніе правительственной дѣятельности на мѣстахъ, въ связи съ оживленіемъ общественной самодѣятельности вообще, какъ путемъ переработки ея обветшавшихъ основъ, такъ конечно и путемъ открытія ей большаго простора и болѣе дѣйствительныхъ средствъ вліянія на ходъ мѣстной жизни, наконецъ утвержденіе начала законности,—вотъ тѣ наиболѣе яркія задачи, (не считая массы сопутствующихъ и второстепенныхъ), кои опредѣляютъ предстоящее преобразованіе мѣстнаго строя.

Независимо отъ этихъ принциціальныхъ точекъ зрѣнія, логически связанныхъ съ переходомъ Россіи къ новымъ формамъ государственнаго и общественнаго быта,

преобразованіе нашего мѣстнаго управленія вызывается рядомъ условій, характеризующихъ современное его, весьма печальное состояніе.

Послѣднее представляетъ собой картину разнообразнѣйшихъ историческихъ наслоеній, накоплявшихся столѣтіями, по существу чуждыхъ одно другому и остающихся однако безъ всякаго, хотя бы, чисто внѣшняго примиренія.

Общеизвѣстно, что многія части нашего мѣстнаго управленія до сихъ поръ сохранились въ томъ видѣ, въ коемъ были расположены законодательствомъ Великой Екатерины въ Учрежденіи о губерніяхъ 1775 г. Между тѣмъ XVIII в. былъ по преимуществу, временемъ пересажденія на почву русской общественности началъ сословно-корпоративнаго строя.

Обстоятельство это не только отразилось въ дѣлѣ организаціи русскихъ сословій какъ самоуправляющихся единицъ, что уже само по себѣ несомѣнно имѣло значеніе для формъ и способовъ выраженія и осуществленія мѣстныхъ интересовъ, но сказалось также и въ устроеніи мѣстныхъ правительственныхъ учрежденій суда и управленія—и при томъ не только въ губерніи, но и въ уѣздѣ. Всѣ учрежденія эти получили сословный характеръ, и вся мѣстная жизнь поставлена была въ строго сословныя рамки. Великая реформа 1861 г., упразднивъ крѣпостную зависимость крестьянъ и призвавъ ихъ къ общегражданской жизни, совершенно измѣнила это положеніе вещей и вызвала необходимость коренного преобразованія всего мѣстнаго строя. Судебная, земская, городская и другія реформы обновили этотъ строй, внеся въ него новый духъ и новыя начала. Вмѣстѣ съ тѣмъ все болѣе и болѣе выдвигалась необходимость преобразованія и мѣстныхъ правительственныхъ органовъ. Преобразованіе это, въ противоположность, напр., судебной реформы, выразилось, однако, не, въ единомъ, объемлющемъ всѣ области управленія, законодательномъ актѣ, а въ цѣломъ рядѣ частичныхъ измѣненій и поправокъ, имѣвшихъ цѣлью приспособить существующія учрежденія къ новымъ условіямъ жизни и не всегда между собою согласованныхъ. Широта и сложность новыхъ за-

просовъ управленія, порожденныхъ великими реформами 60-хъ годовъ, не укладываясь въ рамки устарѣлой организаціи правительственнаго управленія мѣстностью, совершенно къ нимъ не приноровленной, вызвали къ жизни длинную цѣпь постепенно учреждавшихся и взаимно не связанныхъ, спеціальныхъ установленій, въ составъ коихъ, случайно и безъ всякой системы, включены были различные элементы правительственной администраціи и представители новыхъ общественныхъ учрежденій. Эти «смѣшанныя присутствія», какъ ихъ назвали въ научной и публицистической литературѣ, въ высшей степени осложнили и разрознили строй губернскаго и уѣзднаго управленія, не внеся съ собой ни какого либо новаго направленія въ порядкѣ управленія мѣстностью, ни примиренія накопившихся исторически въ немъ противорѣчій.

Необходимость всесторонняго пересмотра началъ нашего мѣстнаго строя однако все время сознавалась правительствомъ, но попытки, сдѣланныя въ этомъ отношеніи, не увѣнчались доселѣ успѣхомъ. Ни особой коммисіи о преобразованіи губернскихъ и уѣздныхъ учрежденій 1859 г., ни коммисіи по реформѣ строя мѣстнаго управленія, дѣйствовавшей подъ предсѣдательствомъ статсъ секретаря Каханова въ 1881 году, ни коммисіи, образованной въ 1903 году по преобразованію губернскаго и уѣзднаго управленія, ни редакціонной коммисіи по пересмотру законодательства о крестьянахъ того же года, ни Особому Совѣщанію о нуждахъ сельскохозяйственной промышленности, затронувшему, между прочимъ, и вопросы уѣзднаго управленія, не удалось довести до конца своихъ работъ, главнымъ образомъ потому, что время ихъ дѣятельности каждый разъ совпадало съ болѣе или менѣе рѣшительнымъ поворотомъ внутренней политики, мѣнявшимъ всю перспективу намѣчаемыхъ преобразованій и создававшимъ совершенно новые къ нимъ запросы.

Какъ ни мало благопріятны переживаемыя условія государственной жизни для настоящаго начинанія, тѣмъ не менѣе правительство не считаетъ себя въ правѣ откладывать таковое. Въ семъ отношеніи оно

слѣдуетъ неоднократнымъ предуказаніямъ, даннымъ съ высоты Престола и намѣтившимъ съ разныхъ сторонъ наиболѣе назрѣвшія преобразованія.

Такъ въ Манифестѣ 26 Февраля 1903 года ЕГО ВЕЛИЧЕСТВУ благоугодно было повелѣть: «преобразовать губернское и уѣздное управленіе для усиленія способовъ непосредственнаго удовлетворенія многообразныхъ нуждъ земской жизни трудами мѣстныхъ людей, руководимыхъ сильной и закономѣрной властью, предъ НАМИ строго отвѣтственной», а въ Именномъ Указѣ отъ 12 Декабря 1904 года, съ одной стороны, повелѣвается привести законы о крестьянахъ «къ объединенію съ общимъ законодательствомъ Имперіи, облегчивъ задачу прочнаго обезпеченія пользованія лицами этого сословія признаннымъ за ними Царемъ-Освободителемъ положеніемъ полноправныхъ свободныхъ сельскихъ обывателей», съ другой—«предоставить земскимъ и городскимъ учрежденіямъ возможно широкое участіе въ завѣдываніи различными сторонами мѣстнаго благоустройства, даровавъ имъ для сего необходимую, въ законныхъ предѣлахъ, самостоятельность и призвать къ дѣятельности въ этихъ учрежденіяхъ на однородныхъ основаніяхъ представителей всѣхъ частей заинтересованнаго въ мѣстныхъ дѣлахъ населенія; съ цѣлью успѣшнѣйшаго же удовлетворенія потребностей онаго образовать, сверхъ нынѣ существующихъ губернскихъ и уѣздныхъ земскихъ учрежденій, въ тѣснѣйшей съ ними связи, общественныя установленія по завѣдыванію дѣлами благоустройства на мѣстахъ въ небольшихъ по пространству участкахъ».

Наконецъ ВЫСОЧАЙШІЙ Манифестъ 17 Октября 1905 года, въ связи съ послѣдовавшими въ исполненіе его предначертаній законоположеніями, выдвинулъ новые принципіальные запросы въ дѣлѣ обновленія мѣстной жизни, о коихъ говорилось выше.

Приступая къ составленію предположеній, относящихся къ указанной цѣли, правительство не могло не сознавать исключительной трудности своей задачи. Въ современныхъ условіяхъ мѣстнаго управленія проектируемое преобразованіе не можетъ ограничиться однимъ лишь переустройствомъ мѣстныхъ учрежденій, но должно коснуться и тѣхъ законоположеній, коими регулируются отдѣльныя отрасли мѣстнаго управленія и коими, слѣдовательно, опредѣляются границы и цѣли дѣятельности проектируемыхъ учрежденій.

Въ семъ отношеніи необходимо принять во вниманіе, что современное состояніе нашего административнаго законодательства вообще представляется въ многихъ отношеніяхъ явно несостоятельнымъ.

Нормы, регламентирующія наше санитарное, школьное, дорожное дѣло, а равно дѣло общественнаго призрѣнія, въ высшей степени недостаточны по существу и совершенно не отвѣчаютъ новымъ условіямъ жизни, а наше полицейское законодательство (уставъ о предупрежденіи и пресѣченіи преступленій) до такой степени устарѣло, что въ значительной своей части фактически перестало быть дѣйствующимъ правомъ. Потребности административнаго обихода въ извѣстной мѣрѣ находятъ свое удовлетвореніе въ руководящихъ указаніяхъ практики высшихъ судебныхъ и судебно-административныхъ установленій, а равно въ регламентаціонной дѣятельности органовъ общественнаго управленія на мѣстахъ. Безъ сомнѣнія однако такое положеніе вещей, отрицательныя стороны коего очевидны и не требуютъ никакихъ поясненій, не можетъ длиться—и новыя учрежденія мѣстнаго строя должны быть сразу поставлены въ колеи точнаго и соотвѣтствующаго требованіямъ жизни закона. Иначе все преобразованіе рисковало бы остаться чисто формальнымъ.

Въ сознаніи этой стороны дѣла въ подлежащихъ учрежденіяхъ и вырабатываются соотвѣтственные проекты новыхъ узаконеній по разнообразнымъ сферамъ управленія. Но вмѣстѣ съ тѣмъ объясненная необходимость вести преобразованіе въ двухъ направленіяхъ,—и со стороны организаціонной, и по вопросамъ права матеріальнаго,—не можетъ не затруднить дѣла мѣстной реформы.

Составленіе новаго матеріальнаго права, конечно, должно быть приноровлено къ обновленной организаціи мѣстнаго строя. Проектированіе послѣдней, по условіямъ своего выполненія, опередило завершеніе первой изъ упомянутыхъ работъ, представляющейся по своей сложности и характеру своему несравненно болѣе трудной и требующей болѣе продолжительнаго времени. Однако, съ другой стороны, отсутствіе въ настоящій именно моментъ окончательно опредѣлившихся нормъ, отъ болѣе или менѣе удачнаго начертанія, а засимъ и примѣненія коихъ будетъ зависѣть весь успѣхъ организаціонной стороны преобразованія, лишаетъ возможности придавать послѣдней смѣлый и вполнѣ законченный характеръ коренной реформы.

При указанныхъ условіяхъ и при неотложной необходимости начать дѣло все-таки со стороны измѣненій мѣстнаго строя, остается проектировать рядъ такого рода усовершествованій, осуществленіе коихъ въ ихъ совокупности привело бы современное состояніе мѣстнаго механизма къ единству, планомѣрности и строгому соотвѣтствію частей, исключило бы изъ состава его устарѣлые и лишніе элементы и придало бы ему надлежащую работоспособность. Достиженіе этой на первый взглядъ скромной цѣли, являясь первымъ шагомъ въ трудномъ дѣлѣ обновленія мѣстной жизни, дало бы осязательную возможность въ ближайшемъ будущемъ судить о степени настоятельности и о направленіи дальнѣйшихъ преобразованій, а равно явилось бы само по себѣ залогомъ успѣшнаго проведенія ихъ въ жизнь.

Исходя изъ указанныхъ соображеній и переходя къ вопросу о мѣропріятіяхъ по усовершенствованію мѣстнаго строя, необходимо пояснить, что послѣднія разработаны въ рядѣ проектовъ, изъ числа которыхъ проекты, относящіеся до преобразованія губернскихъ и уѣздныхъ правительственныхъ учрежденій, а также губернскаго и уѣзднаго земства, имѣютъ быть въ ближайшемъ будущемъ представлены на уваженіе законодательной власти въ установленномъ порядкѣ.

Нынѣ же въ порядкѣ постепенности организаціонной работы, представляется необходимымъ прежде всего сосредоточиться на вопросѣ объ улучшеніи низшихъ ступеней мѣстнаго строя, каковыми являются сельское, волостное и участковое управленія.

I. Проектъ Положенія о поселковомъ управленіи.

Недостатки современнаго сельскаго общественнаго управленія.

Низшей единицей современнаго общественнаго управленія въ мѣстности является сословно-крестьянское «сельское общество», съ его органами: распорядительнымъ—сельскій сходъ, и исполнительнымъ—сельскій староста.

Въ числѣ предметовъ вѣдѣнія сельскаго схода (ст. 62 Общ. Пол. о кр.) наряду съ дѣлами, относящимися къ области интересовъ землевладѣнія общества (какъ напр. пріемъ и увольненіе членовъ, разрѣшеніе семейныхъ раздѣловъ, дѣла, относящіяся до общественнаго пользованія землею и распоряженія выморочными участками при подворномъ владѣніи и

ми. др.) входятъ и дѣла, касающіяся общихъ вопросовъ порядка и благоустройства въ селеніяхъ; такъ, сходу предоставляется назначеніе сборовъ на мірскіе расходы, причемъ предметами такихъ расходовъ могутъ являться и являются иногда въ дѣйствительности—устраиваемыя обществами церкви, школы, больницы, заведенія общественнаго призрѣнія и другіе предметы общественнаго благоустройства и благосостоянія, кои именуются закономъ «внутренними потребностями» сельскаго общества (ст. 359 того же Пол.). Независимо отъ этого на обязанности сельскаго общества лежатъ и функціи характера административнаго и даже полицейскаго, какъ то: удаленіе изъ крестьянскаго общества тѣхъ изъ проживающихъ въ его средѣ членовъ онаго, дальнѣйшее пребываніе коихъ въ этой средѣ угрожаетъ мѣстному благосостоянію и безопасности, нѣкоторыя дѣла по отбыванію воинской повинности и др.

Такимъ образомъ, при современной постановкѣ дѣла, въ компетенціи каждаго сельскаго общества безраздѣльно сливаются какъ интересы общаго земельнаго хозяйства, такъ и интересы мѣстнаго благоустройства въ селеніи; другими словами, дѣйствующій законъ не провелъ различія между сельскимъ обществомъ, какъ единицей мѣстнаго управленія, и сельскимъ обществомъ, какъ поземельной общиной.

Между тѣмъ необходимость такого разграниченія отчетливо сознавалась еще въ эпоху выработки крестьянскихъ Положеній 1861 года.

Такъ уже административное отдѣленіе редакціонныхъ коммисій, между прочимъ, поставило на свое обсужденіе вопросъ: не слѣдуетъ ли разграничить кругъ дѣйствій сельскаго общества отъ круга дѣйствій поземельной общины. Разсуждая о возможномъ соотношеніи такихъ общинъ съ составомъ проектируемыхъ сельскихъ обществъ, отдѣленіе замѣтило, «что по чрезвычайной дробности отдѣльныхъ помѣщичьихъ владѣній и, слѣдовательно, поземельныхъ общинъ, и при очевидной невозможности учрежденія изъ крестьянъ каждаго отдѣльнаго владѣнія особаго сельскаго общества, встрѣтятся при распредѣленіи крестьянъ на такія общества слѣдующіе два случая: либо сельское общество составится изъ нѣсколькихъ поземельныхъ общинъ, либо оно совпадетъ съ поземельной общиной. И въ томъ и въ другомъ случаѣ соединеніе въ составляемомъ Положеніи сельскаго общества съ поземельной общиной, т. е. предоставленіе сельскому

обществу дѣлъ, связанныхъ съ общиннымъ пользованіемъ землею, представляло бы важныя неудобства». Въ семъ отношеніи административное отдѣленіе находило, что въ случаѣ составленія сельскаго общества изъ нѣсколькихъ земельныхъ обществъ «перенесеніе на все сельское общество права раздѣла земель, принадлежащихъ въ частности отдѣльнымъ поземельнымъ общинамъ, было бы ничто иное какъ насильственное уничтоженіе этихъ общинъ, въ ущербъ матеріальнымъ и нравственнымъ интересамъ многихъ крестьянъ и безъ пріобрѣтенія притомъ какого либо особаго удобства въ административномъ отношеніи. Во второмъ же случаѣ (когда сельское общество совпадетъ съ поземельной общиной)—не подлежитъ, конечно, сомнѣнію, что одинъ и тотъ же міръ будетъ рѣшать какъ тѣ дѣла административныя, которыя ему будутъ предоставлены закономъ, такъ и дѣла, связанныя съ общиннымъ пользованіемъ землей, но и здѣсь нельзя не принять въ соображеніе, что по коренному различію сихъ дѣлъ, изъ которыхъ первыя объемлютъ отношенія крестьянъ къ правительству, а вторыя собственно поземельныя ихъ отношенія, исполнительная власть, т. е. главныя должностныя лица по сельскому обществу и поземельной общинѣ, должны быть различны какъ представители совершенно отдѣльныхъ интересовъ».

Признавъ, вслѣдствіе сего, необходимымъ разграничить сельское общество и поземельную общину, какъ двѣ разнокачественныя организаціи, административное отдѣленіе намѣтило, согласно съ приведенными соображеніями, и предметы вѣдомства тѣхъ и другихъ.

Приведенныя заключенія административнаго отдѣленія были вполнѣ одобрены и общимъ собраніемъ редакціонныхъ коммисій. Однако, въ дальнѣйшихъ трудахъ и окончательныхъ заключеніяхъ редакціонныя коммисіи внесли существенное измѣненіе въ значеніе поземельныхъ общинъ, въ виду соображеній о томъ, что въ поземельныхъ союзахъ должны сосредоточиваться почти всѣ общественные интересы крестьянъ, освобожденныхъ отъ крѣпостной зависимости. Въ виду этого, редакціонныя коммисіи, не измѣняя основного признака образованія поземельныхъ общинъ (единство землевладѣнія), перенесли на эти общины завѣдываніе многими административными дѣлами, которыя были первоначально отнесены къ вѣдомству сельскихъ обществъ. Благодаря этому послѣднему теченію

сложилось и самое опредѣленіе понятія сельскаго общества, изложенное въ ст. 40 Общ. Пол. 1861 г., по которой сельскія общества составляются изъ крестьянъ, водворенныхъ на землѣ одного помѣщика и пользующихся всѣми угодьями или нѣкоторыми изъ нихъ сообща или же имѣющихъ другія общія хозяйственныя выгоды, безотносительно къ тому, составляютъ ли крестьяне, изъ которыхъ образуется сельское общество, отдѣльное селеніе, либо часть разнопомѣстнаго селенія, либо нѣсколько поселковъ.

Въ соотвѣтствіи съ тѣми же началами опредѣлилась и та компетенція сельскаго общественнаго управленія, о которой говорилось выше.

Объясненное положеніе вещей, приведшее къ смѣшенію въ составѣ одной общественной организаціи двухъ совершенно различныхъ по существу бытовыхъ организмовъ, въ значительной степени осложнилось при практическомъ осуществленіи своемъ и въ особенности при распространеніи указаннаго пріема на иные (кромѣ помѣщичьихъ) разряды сельскихъ обывателей и породило въ дѣйствительности крайне разнообразную постановку сельскаго общества. Въ однихъ случаяхъ это послѣднее представляетъ собой полное совпаденіе жителей населеннаго пункта (не считая пришлаго элемента) съ совокупностью лицъ, владѣющихъ землей по одному акту укрѣпленія, въ другихъ—одно сельское общество, какъ единица административная, охватываетъ нѣсколько отдѣльныхъ поземельныхъ общинъ, въ третьихъ—нѣсколько отдѣльныхъ административныхъ обществъ существуютъ въ нѣдрахъ одной и той же поземельной общины. Легко себѣ представить, въ какомъ ненормальномъ положеніи находится сельско-общественная организація, призванная, по буквѣ закона, обслуживать интересы, совершенно разнородные по существу и различные по субъектамъ ихъ, такъ какъ кругъ лицъ, объединенныхъ общностью земельныхъ и хозяйственныхъ интересовъ, при объясненныхъ условіяхъ, далеко не всегда совпадаетъ съ кругомъ лицъ, охваченныхъ общими интересами мѣстнаго благоустройства.

Практика жизни, а засимъ и управленія, пошла на встрѣчу этому вопіющему состоянію сельско-общественнаго дѣла. Въ семъ отношеніи Правительствующему Сенату пришлось разъясненіями своими узаконить фактъ самовольнаго возникновенія селенныхъ сходовъ—въ селеніяхъ, имѣющихъ отдѣльное владѣніе

землей, но не составляющихъ отдѣльнаго сельскаго общества, а также частныхъ сходовъ—въ селеніяхъ, образующихъ отдѣльное общество, но заключающихъ въ себѣ нѣсколько обособленныхъ земельныхъ единицъ. Позднѣе такіе сходы были узаконены и отдѣльными законоположеніями (Положеніемъ 23 Іюня 1899 г. о взиманіи окладныхъ сборовъ и Временными Правилами 12 Іюня 1900 г. объ обезпеченіи продов. потребн. сельскихъ обывателей).

Независимо отъ этихъ частныхъ поправокъ, не дающихъ коренного разрѣшенія вопроса,—въ порядкѣ различнаго рода позднѣйшихъ законодательныхъ работъ, собиранія пріуготовительныхъ къ нимъ матеріаловъ и производства обслѣдованій, неуклонно высказывалась мысль о необходимости совершеннаго отдѣленія организаціи, вѣдающей земельныя дѣла, отъ учрежденій, предназначенныхъ для удовлетворенія потребностей, проистекающихъ изъ факта совмѣстнаго жительства въ данномъ населенномъ пунктѣ.

Такъ уже Кахановская коммисія полагала, что каждая совокупность крестьянъ, имѣющихъ общее землевладѣніе, должна составить, независимо отъ условій ихъ разселенія (въ одной или нѣсколькихъ деревняхъ), самостоятельный поземельный союзъ, причемъ такое выдѣленіе подобныхъ союзовъ въ самостоятельную организацію изъ состава существующихъ сельскихъ обществъ должно быть произведено не только въ тѣхъ особыхъ случаяхъ, когда составъ сельскихъ обществъ не совпадаетъ съ составомъ земельныхъ союзовъ, но повсемѣстно, въ видѣ общаго правила; что же касается «села», какъ населеннаго пункта, то таковое, лишенное всякаго сословнаго начала, должно быть поставлено въ основаніе общей системы мѣстнаго управленія, въ качествѣ его низшей единицы, основной ячейки административной организаціи.

За раздѣленіе обѣихъ указанныхъ формъ сельскаго общественнаго единенія высказались въ 1894 г. 28 губернскихъ совѣщаній. За это же раздѣленіе (на земельныя и сельскія общества, но съ сохраненіемъ начала сословности для послѣднихъ) высказалась и редакціонная коммисія, образованная въ 1902 г. при Министерствѣ Внутреннихъ Дѣлъ по пересмотру законодательства о крестьянахъ. Равнымъ образомъ и большинство губернскихъ и уѣздныхъ сельскохозяйственныхъ комитетовъ, а также большинство членовъ Особаго Совѣщанія о нуждахъ сельскохозяй-

ственной промышленности пришли къ заключенію о необходимости раздѣленія дѣлъ, подвѣдомственныхъ нынѣ крестьянскому общественному управленію, на двѣ основныя категоріи: 1) на дѣла, относящіяся къ области общаго хозяйственнаго и административнаго управленія, съ оставленіемъ въ вѣдѣніи сословныхъ организацій только того разряда дѣлъ, который вытекаетъ какъ изъ факта владѣнія крестьянъ надѣльной землей на правѣ «общественной» собственности, такъ и изъ общности пользованія ею; и 2) на дѣла мѣстнаго благоустройства, соотвѣтствующія, по роду своему, предметамъ вѣдѣнія земскихъ учрежденій, при чемъ таковыя дѣла должны быть переданы мелкимъ общественнымъ и притомъ безсословнымъ организаціямъ, въ которыхъ достигалось бы равномѣрное удовлетвореніе интересовъ всѣхъ частей населенія, и съ тѣмъ, наконецъ, чтобы организаціи эти были поставлены въ тѣснѣйшую связь съ губернскимъ и уѣзднымъ земствомъ и пользовались правами самоуправленія.

Изъ вышеизложеннаго видно, что почти съ момента введенія въ дѣйствій Положеній 1861 г. уже намѣтился основной недостатокъ сельскаго общественнаго управленія: несоотвѣтствіе общей оболочки этого управленія тѣмъ совершенно разнороднымъ предметамъ, которые оказались смѣшанными въ составѣ его вѣдѣнія. Приведенныя предположенія различнаго рода коммисій и совѣщаній указываютъ и тѣ пути, по которымъ предполагалось идти къ устраненію означеннаго недостатка, причемъ при всемъ разнообразіи точекъ зрѣнія, здѣсь обнаруживавшихся, всѣ эти предначертанія согласовались въ одномъ пунктѣ—въ необходимости создать совершенно особую организацію для удовлетворенія потребностей, вытекающихъ изъ факта совмѣстнаго проживанія въ сельскихъ населенныхъ мѣстахъ.

Не подлежитъ ни малѣйшему сомнѣнію, что указанный основной недостатокъ сельскаго общественнаго управленія съ теченіемъ времени только возросталъ, а отнюдь не умалялся. Потребности мѣстнаго благоустройства, едва зарождавшіяся въ ихъ первичномъ элементарномъ видѣ при введеніи въ 1861 г. новыхъ порядковъ крестьянской общественной жизни, съ теченіемъ времени все росли и усложнялись.

Прежняя «патріархальность» деревенскаго быта и условій жизни нынѣ составляетъ уже далеко не общую черту для характеристики сельскихъ населенныхъ мѣстъ.

Общеизвѣстно, что за послѣднее время размножается особый видъ поселеній, совершенно утративший обычный сельскій типъ. Это поселки, возникающіе частью около большихъ городовъ, частью близъ желѣзнодорожныхъ станцій, причемъ поселки эти отличаются по своему быту отъ городовъ развѣ только размѣрами, земледѣльческіе же интересы—этотъ существенный признакъ крестьянской общественности, на который разсчитанъ весь нынѣ существующій порядокъ сельскаго управленія,—или совсѣмъ отсутствуютъ или представлены очень слабо.

Засимъ изъ ряда селеній обычнаго типа рѣзко выдѣляется все наростающая категорія крупныхъ селеній, часто съ серьезнымъ торгово-промышленнымъ значеніемъ. Всѣмъ извѣстны такія крупныя села какъ Павлово, Балаково, Вичуга, Кимры, Лысково и др., гдѣ наряду съ крестьянами постоянно проживаетъ другое населеніе, мѣщанское, торговое, промышленное и пр.

Тѣ же явленія постепеннаго проникапія въ первоначально однородную крестьянскую массу пришлыхъ разносословныхъ элементовъ наблюдаются даже и въ селеніяхъ, не отличающихся ни особо крупными размѣрами, ни развитіемъ торгово-промышленнаго дѣла. Такъ, въ Московской губерніи почти нѣтъ деревни, гдѣ бы не было постороннихъ крестьянству лицъ, а около 120 поселеній, не говоря уже о дачныхъ мѣстностяхъ, подходятъ по составу своего населенія къ городамъ. То же наблюдается и въ поселеніяхъ Западнаго края съ преимущественнымъ населеніемъ нѣмцевъ, чеховъ, евреевъ и т. п. и гдѣ, слѣдовательно, крестьянство не имѣетъ численнаго перевѣса.

Всѣ эти факты приводятъ къ двумъ основнымъ выводамъ: 1) съ одной стороны, современное состояніе населенныхъ пунктовъ въ сельскихъ мѣстностяхъ выдвигаетъ задачи мѣстнаго благоустройства, какъ особливый предметъ управленія, съ гораздо большей настойчивостью, чѣмъ то было въ эпоху сложенія нынѣ дѣйствующаго крестьянскаго общественнаго управленія, причемъ интересы указаннаго порядка въ нѣкоторыхъ (далеко не малочисленныхъ) мѣстахъ, благодаря приливу къ послѣднимъ элементовъ городского населенія съ ихъ запросами и навыками, сложившимися въ атмосферѣ городского быта, мало отклоняются по степени сложности и разнообразія ихъ отъ уровня этого быта и потому требуютъ конечно для своего удовлетворенія

соотвѣтственныхъ личныхъ и матеріальныхъ силъ въ количествѣ и качествѣ, которыми совершенно не располагаетъ наличный въ селѣ сословный крестьянскій міръ; 2) съ другой стороны, сохранить соотвѣтствующее сословное сельское общество, какъ органъ для обслуживанія означенныхъ выше интересовъ мѣстнаго благоустройства въ тѣхъ случаяхъ, когда эти интересы далеко опередили несложныя потребности элементарнаго сельскаго общежитія и приблизились къ складу городской жизни, является иногда фактически невозможнымъ и всегда нецѣлесообразнымъ и несправедливымъ.

Фактически невозможнымъ является такое разрѣшеніе вопроса въ поселеніяхъ, гдѣ крестьяне не составляютъ численнаго перевѣса и гдѣ по характеру быта земледѣльческіе интересы вообще, а надѣльнаго землевладѣнія въ особенности, или вовсе прекращаются или стушевываются предъ натискомъ иныхъ занятій или профессій.

Совершенно очевидно, что въ подобныхъ случаяхъ сословно-крестьянскія основы мѣстнаго быта расшатываются и порой вовсе исчезаютъ, а строй интересовъ мѣстнаго благосостоянія ищетъ для своей правильной постановки и процвѣтанія почвы иного рода, а именно безсословной.

Но даже и въ селеніяхъ, занимающихъ среднее мѣсто между поселками, вполнѣ пріобрѣвшими городской типъ общественности, и еще едва затронутыми вліяніемъ иного быта захолустными деревнями,—удержаніе прежняго строя общественнаго управленія съ возложеніемъ обязанностей по мѣстному благоустройству исключительно на плечи сословно-крестьянскаго элемента, все же представляется, если и осуществимымъ фактически, то несправедливымъ и нецѣлесообразнымъ. Тамъ гдѣ только существуютъ серьезныя потребности упорядоченнаго общежитія, къ которымъ относятся дѣла благоустройства, тамъ весьма затруднительно сохранять въ управленіи начало сословной обособленности. Въ содержаніи школъ, больницъ, церквей и починкѣ дорогъ и мостовъ, въ дѣлѣ страхованія, общественнаго призрѣнія, агрономической помощи и т. п. нѣтъ и не можетъ быть необходимости въ сословныхъ основаніяхъ, ибо интересы, проявляющіеся въ этихъ отрасляхъ, въ одинаковой (болѣе или менѣе) мѣрѣ объемлютъ всѣхъ участниковъ даннаго общежитія, независимо отъ ихъ сословныхъ раз-

личій. И въ такого рода селеніяхъ, поэтому, не представляется основаній препятствовать образованію особливой организаціи, направленной на удовлетвореніе потребностей мѣстнаго благоустройства и отличающейся отъ земельной организаціи мѣстныхъ крестьянъ своимъ безсословнымъ характеромъ, открывающимъ доступъ въ нее всѣмъ лицамъ, заинтересованнымъ въ благоустройствѣ поселка, съ привлеченіемъ сихъ лицъ и къ несенію соотвѣтственныхъ податныхъ тягостей.

Основныя начала проекта положенія о поселковомъ управленіи.

Итакъ, усовершенствованіе сельско-общественнаго строя предполагаетъ проведеніе двухъ основныхъ началъ: 1) начало выдѣленія предметовъ мѣстнаго благоустройства изъ состава нынѣшней компетенціи сословнаго сельскаго схода и врученія ихъ особой общественной организаціи на началахъ самоуправленія и 2) начало безсословности упомянутой организаціи.

За всѣмъ тѣмъ, въ дальнѣйшихъ своихъ чертахъ, предполагаемое новое устройство должно быть достаточно эластичнымъ, дабы стать пригоднымъ для всего пестраго разнообразія, которое представляютъ собой различныя категоріи поселеній по степени проявленія въ нихъ городского типа. Съ другой стороны, необходимы особыя гарантіи для того, чтобы новыми, несомнѣнно болѣе или менѣе дорого стоющими и сложными, учрежденіями не были обременены такія мѣстности, которыя по своему быту явно еще не доросли до ихъ уровня или не въ силахъ содержать ихъ по своей малолюдности и отсутствію соотвѣтствующей платежной способности.

Территоріальный и личный объемъ распространенія поселковаго устройства.

Проектируемая въ настоящемъ случаѣ особливая организація, предназначаемая къ обслуживанію потребностей благоустройства, вытекающихъ изъ факта совмѣстнаго жительства въ одномъ населенномъ пунктѣ (поселковое устройство), разсуждая логически, должна была бы найти себѣ примѣненіе въ любой сельской мѣстности, являющейся населеннымъ центромъ, какъ бы онъ ни былъ малолюденъ и скроменъ по условіямъ жизненной обстановки, такъ какъ и въ такомъ поселеніи все же существуютъ хотя бы въ минимальномъ размѣрѣ нѣкоторые общіе интересы благоустройства, напримѣръ интересы надлежащаго содержанія колодцевъ, мостовъ, улицъ, потребности въ ночныхъ карауляхъ, въ извѣстныхъ предосторожностяхъ противъ пожара и пр.

Съ этой точки зрѣнія слѣдовало бы признать, что въ чертѣ усадебной осѣдлости каждаго существующаго

селенія должно быть, въ цѣляхъ удовлетворенія указанныхъ потребностей, образовано особое поселковое общество. Только при этомъ условіи отмѣченное выше смѣшеніе разнородныхъ предметовъ въ составѣ вѣдѣнія сельско-общественнаго управленія существующаго типа было бы въ корнѣ устранено, и мысль, назрѣвавшая еще въ эпоху выработки Положеній 1861 г., о сосредоточеніи земельно-хозяйственныхъ дѣлъ въ вѣдѣніи органовъ поземельной общины, а дѣлъ мѣстно-административнаго значенія въ вѣдѣніи учрежденій сельскаго общества,—получила бы свое полное воплощеніе.

Нельзя не замѣтить, что на такое разрѣшеніе вопроса наводитъ не только теоретическое соображеніе о чистотѣ конструкціи отдѣльныхъ общественныхъ соединеній, но и нѣкоторыя указанія опыта, свидѣтельствующія, что отсутствіе въ нашихъ селеніяхъ спеціальныхъ организацій для потребностей благоустройства до нѣкоторой степени вліяетъ задерживающимъ образомъ на процессъ развитія этихъ потребностей и на ростъ въ средѣ малокультурнаго деревенскаго люда сознанія необходимости оздоровить и улучшить условія своей жизни. Сліяніе хозяйственныхъ функцій сельскаго схода съ административными невольно отодвинуло послѣднія на второй планъ по сравненію съ насущной жизненной важностью первыхъ. Интересы земельнаго общества затемняютъ интересы сельскаго общества, а иногда сводятъ ихъ на нѣтъ.

При такомъ положеніи вещей, въ смыслѣ обезпеченія возможности прогресса сельскаго благоустройства, представлялось бы весьма желательнымъ развить идею поселковаго устройства до ея крайнихъ логическихъ послѣдствій, допустивъ учрежденіе поселковой организаціи въ каждомъ внѣгородскомъ поселеніи, сколько нибудь отвѣчающемъ понятію населеннаго мѣста (напр. состоящемъ не менѣе чѣмъ изъ 10 дворовъ).

Однако, какъ ни привлекательна такая перспектива съ точки зрѣнія повышенія сельскаго благоустройства, нельзя не считаться съ немаловажными практическими затрудненіями, стоящими на пути ея осуществленія. При ея проведеніи, часто одно и то же селеніе представитъ изъ себя двѣ параллельныя организаціи (земельную и административную), съ особыми распорядительными и исполнительными органами, съ особыми дѣлопроизводствами, особыми матеріальными

источниками для содержанія сихъ организацій и, прежде всего, съ двумя особыми обложеніями.

Конечно, принципъ безсословности поселковаго устройства предполагаетъ участіе въ поселковомъ сходѣ и поселковомъ обложеніи не однихъ лишь крестьянъ-членовъ даннаго земельнаго общества, но вообще всѣхъ усадьбовладѣльцевъ даннаго сельскаго населеннаго мѣста, какъ лицъ, заинтересованныхъ въ состояніи мѣстнаго благоустройства. Этимъ, казалось бы, вызывается нѣкоторое повышеніе личныхъ и матеріальныхъ силъ поселковаго единенія сравнительно съ силами отвѣчающаго ему земельнаго общества. Однако такое соображеніе едва ли можетъ имѣть серьезное значеніе, если вспомнить, что въ настоящемъ случаѣ имѣется въ виду та масса захолустныхъ деревень, въ коихъ приливъ постороннихъ силъ доселѣ еще незначителенъ, а мѣстами и вовсе отсутствуетъ, и гдѣ потребности жизни весьма несложны.

Если ограничиться такими именно поселеніями, то нельзя не признать, что учрежденіе въ нихъ поселковаго управленія, буде это не вызвано конечно особымъ ходатайствомъ мѣстныхъ обывателей, но совершается въ видѣ общаго обязательнаго правила, дастъ въ результатѣ слѣдующую альтернативу: или поселковая организація останется существовать на бумагѣ, или будучи такъ или иначе проведена въ дѣйствительность и вызвавъ новое напряженіе податныхъ силъ, повлечетъ за собой естественное стремленіе отдѣльныхъ усадьбовладѣльцевъ всячески сократить упадающее на нихъ налоговое бремя и тѣмъ паче избѣгать возможности увеличенія таковаго въ будущемъ, а такъ какъ въ числѣ источниковъ поселковаго обложенія значительную роль будутъ играть размѣръ и цѣнность усадебной осѣдлости, то возникнетъ тенденція къ сокращенію размѣровъ такого владѣнія и связанное съ этимъ ухудшеніе жилищныхъ условій, сократятся конопляники, огороды, а тѣмъ болѣе сады и т. п. Въ результатѣ можно ожидать, что при указанныхъ условіяхъ, преобразованіе, расчитанное всецѣло на подъемъ сельской культуры и уровня сельскаго быта, благодаря малосилію почвы, къ коей его станутъ прививать, породитъ явленія совершенно противоположныя.

По этимъ соображеніямъ проектъ положенія о поселковомъ управленіи вводитъ, въ качествѣ признаковъ, характеризующихъ въ принципѣ примѣнимость поселковаго устройства, — существенное несовпаденіе

состава обывателей сельскаго населеннаго мѣста съ составомъ мѣстнаго земельнаго общества и сравнительную сложность мѣстныхъ потребностей благоустройства и благосостоянія. Съ тѣмъ вмѣстѣ предполагается, что въ населенныхъ мѣстахъ, не удовлетворяющихъ указаннымъ признакамъ, завѣдываніе дѣлами мѣстнаго благоустройства останется, какъ и нынѣ, на обязанности мѣстныхъ земельныхъ сходовъ, причемъ размѣръ этихъ обязанностей естественно можетъ быть ограниченъ самыми скромными предѣлами. Въ число этихъ обязанностей войдутъ: устройство и содержаніе ночныхъ карауловъ, пожарныхъ обозовъ, дорогъ, улицъ, площадей, сточныхъ трубъ, прудовъ, колодцевъ, канавъ, мостовъ, гатей и переправъ, запрещеніе и разрѣшеніе открытія въ предѣлахъ общества частныхъ питейныхъ заведеній съ раздробительной продажей крѣпкихъ напитковъ, разсмотрѣніе строительнаго плана селонія, выдача пособій изъ общественныхъ средствъ на устройство и содержаніе правительственныхъ, церковныхъ, земскихъ и частныхъ учебныхъ заведеній, больницъ, богадѣленъ, пріютовъ и тому подобныхъ общеполезныхъ и благотворительныхъ заведеній, существующихъ или учреждаемыхъ въ предѣлахъ селенія, либо въ ближайшемъ отъ него разстояніи, и возбужденіе ходатайствъ по дѣламъ о благоустройствѣ и благосостостояній селенія, а равно представленіе заключеній по симъ предметамъ, вслѣдствіе запросовъ правительственныхъ и общественныхъ учрежденій (п. 1 ст. 4).

Такія функціи, въ большей ихъ части, осуществляются каждымъ частнымъ собственникомъ на пространствѣ его владѣнія, почему не представляется затрудненій возложить ихъ, въ предѣлахъ усадебной осѣдлости селенія, и на земельное общество, какъ на субъекта примыкающей къ чертѣ этой осѣдлости поземельной собственности.

Возложеніе дѣлъ мѣстнаго благоустройства въ указанныхъ случаяхъ и въ указанныхъ предѣлахъ на земельную организацію исключаетъ конечно возможность привлечь, по общему, въ законѣ выраженному опредѣленію, къ участію въ этихъ дѣлахъ (личному и матеріальному) постороннихъ земельному обществу владѣльцевъ усадебъ, буде таковые оказались бы въ чертѣ селенія. Такое привлеченіе, съ одной стороны, нарушило бы цѣльность земельной организаціи, имѣющей совершенно опредѣленный составъ, а съ другой —

привело бы въ своемъ естественномъ развитіи къ возникновенію той же особой поселковой организаціи, которой въ данномъ случаѣ оказывается необходимымъ избѣжать. Но этимъ конечно не преграждается для земельныхъ обществъ возможность входить въ особыя съ такими владѣльцами соглашенія о совмѣстномъ участіи въ предпріятіяхъ мѣстнаго благоустройства, кои вызываются по иниціативѣ сихъ посторонникъ лицъ или въ которыхъ они являются особо заинтересованными. Такія соглашенія замѣнятъ собой, до извѣстной степени, поселковое, на законѣ основанное, устройство. Во всякомъ случаѣ для земельнаго общества, не имѣющаго поселковаго устройства, всегда открыта возможность получить таковое по особому своему о томъ ходатайству.

Дѣйствительнымъ райономъ примѣненія поселковаго устройства будутъ согласно проекту: 1) такія селенія, которыя вовсе не составляютъ земельныхъ обществъ и гдѣ, слѣдовательно, представляется вѣроятность предполагать совершенное отсутствіе земледѣльческаго промысла какъ основнаго занятія жителей, а въ связи съ этимъ—наличность другихъ занятій и промысловъ, приближающихъ въ той или иной степени жизненный укладъ поселенія къ городскому типу и 2) селенія, въ коихъ, при наличности въ нихъ земельныхъ обществъ, составъ жителей поселенія существенно, а именно болѣе, чѣмъ на одну десятую, не совпадаетъ съ составомъ земельныхъ обществъ, мѣстныя же потребности благоустройства отличаются извѣстной сложностью (ст. 3).

Придавая особое значеніе тому обстоятельству, что постановленія настоящаго проекта, вносящаго въ сельскую общественность новые, еще не испытанные на практикѣ порядки, должны отличаться гибкостью, обезпечивающей имъ возможность примѣненія въ самыхъ разнообразныхъ и напередъ не установимыхъ условіяхъ, слѣдуетъ, казалось бы, предоставить введеніе поселковаго устройства въ отдѣльныхъ мѣстностяхъ усмотрѣнію мѣстныхъ учрежденій, имѣющихъ въ семъ дѣлѣ руководствоваться вышеизложенными главными основаніями.

Въ соотвѣтствіи съ этимъ проектъ предполагаетъ дѣла объ учрежденіи и упраздненіи поселковыхъ обществъ, объ установленіи и измѣненіи ихъ границъ и о введеніи въ нихъ общественнаго управленія предоставитъ уѣзднымъ совѣтамъ (ст. 8), коихъ составъ,

совмѣщающій въ себѣ какъ правительственные, такъ и земскіе элементы, представляется достаточно обезпечивающимъ надлежащую освѣдомленность и знаніе мѣстныхъ условій, тѣмъ болѣе, что каждое постановленіе уѣзднаго совѣта предполагаетъ, согласно проекту, предварительное по дѣлу представленіе или заключеніе участковаго коммисара. Что же касается обезпеченія интересовъ обывателей въ дѣлахъ указаннаго рода, то необходимо имѣть въ виду, что каждое постановленіе уѣзднаго совѣта по предмету учрежденія въ той или иной мѣстности поселковаго устройства можетъ быть обжаловано губернскому совѣту, который независимо отъ того въ правѣ отмѣнять подобныя постановленія и въ порядкѣ надзора.

Въ соотвѣтствіи съ изложенными выше основными началами, и въ особенности началомъ безсословной поселковой организаціи, проектъ предполагаетъ распространить вѣдомство поселковаго управленія на всю усадебную осѣдлость сельскихъ населенныхъ мѣстъ, а слѣдовательно на лицъ всѣхъ состояній, проживающихъ въ этой чертѣ, какими бы имуществами эти лица не владѣли (будь то недвижимыя имущества, торговыя, промышленныя или ремесленныя заведенія). Такимъ образомъ владѣльцы усадьбъ, хуторовъ и тому подобныхъ односелій, разъ указанныя владѣнія ихъ расположены въ чертѣ усадебной осѣдлости селенія, этимъ самымъ войдутъ въ составъ поселковаго общества (ст. 9). Независимо отъ сего проектъ считаетъ нужнымъ особо подчеркнуть то обстоятельство, что и владѣльцы недвижимостей, расположенныхъ за чертой поселка, но прилегающихъ къ нему, не лишены права входить въ составъ поселковой организаціи въ порядкѣ частныхъ о томъ соглашеній съ поселковымъ обществомъ, такъ какъ интересы мѣстнаго благоустройства, обслуживаемые поселкомъ, могутъ быть общими и для указанныхъ владѣльцевъ, въ виду близости мѣста ихъ жительства къ поселку, а соучастіе этихъ лицъ въ общемъ хозяйствѣ и податной жизни поселка весьма часто окажется чрезвычайно желательнымъ для членовъ поселковой организаціи.

Помимо таковыхъ соглашеній поселковая организація очевидно не можетъ быть распространена на отдѣльно стоящія частно-владѣльческія усадьбы и хутора, безъ явно несправедливаго нарушенія правъ и интересовъ частныхъ владѣльцевъ, которые оказались бы при такомъ принудительномъ введеніи ихъ въ со-

ставъ поселковой организаціи, вынужденными нести податныя тягости, совершенно невызываемыя ихъ потребностями. Подобное насильственное включеніе частныхъ владѣльцевъ въ составъ поселка могло бы лишь обострить отношенія ихъ къ жителямъ этого поселка, что, конечно, было бы во всѣхъ отношеніяхъ нежелательно.

Общія права поселковаго общества.

Какъ извѣстно и въ настоящее время сельское общество представляетъ собой организацію общественнаго управленія, обладающую и правомъ рѣшенія на сходахъ относящихся къ вѣдѣнію сельскаго общества дѣлъ, и правомъ выбора должностныхъ лицъ, и правомъ самообложенія. Однако всѣ эти моменты, въ совокупности своей дающіе представленіе о сельскомъ обществѣ, какъ о самоуправляющемся союзѣ, въ дѣйствительности утрачиваютъ извѣстную часть своего значенія благодаря особенностямъ нынѣ существующей постановки спеціальнаго попечительнаго надзора за крестьянскимъ общественнымъ управленіемъ.

Рѣшительно отказываясь отъ попечительнаго вторженія въ область крестьянскихъ нуждъ и интересовъ и стремясь лишь къ установленію необходимаго контроля за соблюденіемъ законности въ дѣятельности земельныхъ, поселковыхъ и волостныхъ учрежденій, настоящіе проекты имѣютъ главной цѣлью придать упомянутымъ соединеніямъ характеръ дѣйствительно, а не на бумагѣ лишь,—самоуправляющихся союзовъ, со всѣми тѣми полномочіями, которыя представляются для того необходимыми и съ той мѣрой самостоятельности, которая отвѣчаетъ намѣченной задачѣ.

Въ соотвѣтствіи съ симъ и проектъ поселковаго устройства, опредѣляя «общія права» поселковыхъ обществъ (глава 2-я) усваиваетъ послѣднимъ положеніе юридическаго лица въ области имущественнаго оборота, право самообложенія и право выбора исполнительныхъ органовъ.

Поселковый сходъ.

Независимо отъ того и распорядительный органъ поселка (поселковый сходъ), представляющійся важнѣйшей и руководящей силой всей поселковой жизни, предполагается образовать на возможно широкихъ основаніяхъ. Признавая, что основная цѣль поселковаго управленія (дѣла мѣстнаго благоустройства) объединяетъ всѣхъ лицъ, совмѣстно проживающихъ въ данномъ населенномъ мѣстѣ, казалось бы послѣдовательнымъ допустить въ составъ поселковаго схода всѣхъ лицъ, проживающихъ въ теченіе извѣстнаго времени

(напр. не менѣе года) въ предѣлахъ поселка. Однако нельзя не принять во вниманіе и того обстоятельства, что предметы вѣдѣнія поселковаго управленія носятъ ясно выраженный хозяйственный характеръ и что для осуществленія огромнаго большинства поселковыхъ функцій требуются жертвы матеріальнаго свойства, въ смыслѣ отбыванія денежныхъ сборовъ и повинностей, которыя, разумѣется, должны ложиться на всѣхъ участниковъ поселковаго схода по принятымъ въ данномъ случаѣ основаніямъ разверстки. Изложенные доводы приводятъ къ заключенію, что и самое право участія на сходѣ не можетъ не быть, хотя бы въ нѣкоторой степени, соображено съ такой мѣрой имущественной состоятельности членовъ, имъ пользующихся, при которой оставалось бы вѣроятіе полагать, что эти члены будутъ не только субъектами права участія въ распорядительной дѣятельности по мѣстному благоустройству, но и дѣйствительными носителями упадающаго на нихъ бремени поселковаго обложенія.

Ставъ, по указаннымъ основаніямъ, на почву имущественнаго ценза, какъ условія, опредѣляющаго право участія на поселковомъ сходѣ, проектъ однако ограничивается такими минимальными его предѣлами, ниже коихъ опустить его норму оказалось бы едва-ли исполнимымъ. Для пользованія правомъ голоса на поселковомъ сходѣ достаточно, по проекту, владѣть лично не менѣе года, въ предѣлахъ общества: а) усадебнымъ мѣстомъ съ постройками или б) иного рода недвижимыми имуществами, а также торговыми, промышленными или ремесленными заведеніями, обложенными земскими сборами въ суммѣ не менѣе двухъ рублей въ годъ (ст. 18).

При этомъ необходимо замѣтить, что норма этого ценза составляетъ менѣе чѣмъ $^1/_{10}$ ценза, проектируемаго для права участія въ выборахъ уѣздныхъ земскихъ гласныхъ.

Но въ связи съ такимъ широкимъ опредѣленіемъ состава поселковаго схода естественно возникаетъ другое опасеніе, а именно, что онъ во многихъ случаяхъ окажется слишкомъ многолюденъ.

Эта сторона дѣла даетъ себя чувствовать и въ организаціи нынѣшнихъ сельскихъ обществъ. Многолюдный сельскій сходъ, какъ непосредственное собраніе всѣхъ крестьянъ-домохозяевъ, является прежде всего учрежденіемъ, которое весьма трудно созвать въ числѣ голосовъ, потребномъ по закону для рѣшенія

дѣлъ, особенно если послѣднія могутъ быть разрѣшаемы лишь большинствомъ $^2/_3$ голосовъ лицъ, имѣющихъ право участія на сходѣ (а такія дѣла, между прочимъ, предусмотрѣны и проектомъ, ст. 45). На этой почвѣ возникаетъ всегда масса всевозможныхъ злоупотребленій, или же если къ нимъ не прибѣгаютъ, то, за невозможностью собрать законный составъ схода, важнѣйшія потребности общества остаются безъ должнаго удовлетворенія. Наконецъ многолюдный сходъ представляетъ собой наименѣе благопріятныя условія для обсужденія и рѣшенія дѣлъ, въ виду трудности столковаться и придти къ сознательному и обдуманному рѣшенію.

Эти недостатки многолюдныхъ сельскихъ сходовъ давно уже обратили на себя вниманіе и въ разное время неоднократно высказывались предположенія о замѣнѣ такихъ непосредственныхъ сходовъ—сходами выборныхъ. По сему предмету имѣется довольно цѣнный матеріалъ въ сужденіяхъ нѣкоторыхъ губернскихъ совѣщаній, образованныхъ въ 1894 г. для разработки вопросовъ, относившихся до пересмотра законодательства о крестьянахъ. Въ видѣ примѣра достаточно будетъ привести заключеніе Нижегородскаго совѣщанія, касающееся вопроса о многолюдныхъ сходахъ. «Созывъ сельскихъ сходовъ въ большихъ сельскихъ обществахъ крайне затруднителенъ и дорого обходится населенію. Большая часть дня тратится собственно на собраніе узаконеннаго числа членовъ: слѣдовательно, сотни людей на цѣлый день отрываются отъ работы или отъ праздничнаго отдыха. Зимой и осенью, за неимѣніемъ помѣщенія, созывъ большихъ сходовъ невозможенъ. Невозможенъ созывъ сходовъ лѣтомъ въ тѣхъ селеніяхъ, жители которыхъ уходятъ на заработки. Есть селенія, въ которыхъ, при передачѣ голосовъ всѣми отлучившимися, не можетъ состояться схода, потому что дома остается менѣе $^1/_4$ домохозяевъ. Въ такихъ селеніяхъ обыкновенно рѣшеніе дѣлъ, подлежащихъ вѣдѣнію сходовъ, откладывается до болѣе благопріятнаго времени, и всѣ накопленныя дѣла рѣшаются заразъ, причемъ рѣшеніе зависитъ отъ воли небольшихъ группъ заправилъ; остальные, относясь безучастно къ дѣлу, подчиняются вожакамъ; вопросы никогда почти не голосуются».

Для упорядоченія крестьянскаго самоуправленія необходимо,—по мнѣнію Нижегородскаго совѣщанія, *образовать сходы выборныхъ.*

Поселковое собраніе.

Къ этому же пріему прибѣгаетъ и проектъ.

Согласно ст. 23, поселковый сходъ въ обществахъ, число членовъ которыхъ превышаетъ 150 лицъ, обязательно замѣняется поселковымъ собраніемъ изъ поселковыхъ гласныхъ, избираемыхъ поселковымъ сходомъ (ст. 24), а въ особо многолюдныхъ поселковыхъ обществахъ, гдѣ оказывается затруднительнымъ созвать поселковый сходъ, избраніе гласныхъ производится частными сходами, состоящими изъ выборщиковъ, принадлежащихъ къ различнымъ частямъ поселка (ст. 24 прим.).

Самый же расчетъ числа гласныхъ, предлагаемый ст. 25 проекта, направленъ къ обезпеченію такой численности поселковаго выборнаго органа (поселковаго собранія), которая колебалась бы между низшей нормой въ 30 гласныхъ и высшей—въ 60. Собраніе меньшей численности не въ достаточной степени отражало бы въ себѣ существенныя теченія поселковой жизни, а собраніе бо́льшаго состава угрожало бы тѣми же недостатками, что и многолюдный поселковый сходъ. При этомъ, въ проектѣ предполагается, чтобы общее число поселковыхъ гласныхъ могло послѣдовательно увеличиваться, въ предѣлахъ указанныхъ крайнихъ нормъ, въ зависимости отъ увеличенія населенія. Полагая достаточной норму въ 30 гласныхъ для поселковъ съ населеніемъ, дающимъ около 300 самостоятельныхъ и полноправныхъ членовъ общества, проектъ повышаетъ затѣмъ эту норму по разсчету одного гласнаго на каждые 25 членовъ общества (сверхъ 300) и на каждые 50 членовъ общества (сверхъ 800). Слѣдовательно въ обществахъ съ числомъ членовъ не болѣе 324 будетъ 30 гласныхъ; отъ 325 до 349—31 гласный; отъ 350 до 374—32 гласныхъ и т. д.

По поводу изложенныхъ предположеній можетъ, между прочимъ, возникнуть двоякаго рода сомнѣніе: 1) не слѣдуетъ ли признать норму численности поселковаго схода, съ которой связывается обязательная замѣна его поселковымъ собраніемъ слишкомъ высокой? и 2) не представится ли несоотвѣтственнымъ, что изъ двухъ рядомъ лежащихъ поселковъ, въ одномъ, быть можетъ, менѣе крупнаго размѣра,—будетъ функціонировать поселковый сходъ съ численностью въ 150 человѣкъ, а въ другомъ болѣе обширномъ—поселковое собраніе въ числѣ всего 30 человѣкъ.

Несомнѣнно, норма численности поселковаго схода, съ коей проектъ связываетъ обязательную замѣну та-

кового собраніемъ поселковыхъ гласныхъ,—очень высока. Однако не слѣдуетъ забывать и того, что примѣненіе выборнаго начала въ области нашей сельской жизни представляется новшествомъ, нарушающимъ искони сложившійся принципъ рѣшенія дѣлъ всѣмъ «міромъ», всей «громадой». Въ семъ отношеніи положенія проекта оставляютъ возможный просторъ для сохраненія этого традиціоннаго начала, но въ цѣляхъ обезпеченія поселковцамъ возможности перехода къ иной болѣе удобной организаціи, проектъ предполагаетъ предоставить и поселковому обществу съ числомъ менѣе 150 членовъ, право во всякое время ходатайствовать предъ уѣзднымъ совѣтомъ о разрѣшеніи замѣнить поселковый сходъ—собраніемъ поселковыхъ гласныхъ (ст. 33).

Что же касается второго изъ указанныхъ сомнѣній, то конечно существованіе въ сосѣднихъ между собой поселкахъ столь различныхъ порядковъ завѣдыванія общественными дѣлами—будетъ фактомъ довольно обыденнымъ и неустранимымъ путемъ искусственныхъ мѣръ, но это обстоятельство имѣетъ также и свою извѣстную выгоду, такъ какъ удачный опытъ завѣдыванія поселковыми дѣлами, въ случаѣ если онъ окажется на сторонѣ малочисленнаго поселковаго собранія, тѣмъ скорѣе побудитъ сходъ сосѣдняго поселка воспользоваться правомъ, предоставляемымъ ему согласно только что упомянутой ст. 33 проекта.

Предметы вѣдѣнія поселковаго управленія.

Выше было указано, что къ вѣдомству поселковаго управленія относится попеченіе о благоустройствѣ и благосостояніи сельскихъ населенныхъ мѣстъ.

Это общее положеніе въ предѣлахъ примѣненія поселковаго устройства къ отдѣльнымъ поселеніямъ, представляющимъ собой различныя ступени развитія въ нихъ городского типа и различные уровни потребностей мѣстнаго благосостоянія, обязываетъ отнестись съ особливой осторожностью къ опредѣленію предметовъ вѣдомства поселковаго схода или собранія. Съ этой точки зрѣнія не представляется возможнымъ начертать одинаковый для всѣхъ поселковъ размѣръ компетенціи. Такое рѣшеніе вопроса заранѣе предопредѣлило бы практическій неуспѣхъ всего начинанія. Въ виду чрезвычайнаго разнообразія требованій, кои могутъ быть предъявляемы къ дѣятельности по мѣстному благоустройству въ отдѣльныхъ категоріяхъ поселковъ, а равно неодинаковости матеріальныхъ средствъ къ удовлетворенію сихъ потребностей, проектъ и по настоя-

щему вопросу стремится придать соотвѣтствующимъ постановленіямъ своимъ надлежащую гибкость, дабы поселковое управленіе могло быть всегда легко сообразовано въ предѣлахъ его вѣдѣнія съ дѣйствительнымъ объемомъ нуждъ и средствъ, предъявляемыхъ мѣстной жизнью.

Руководясь объясненнымъ стремленіемъ, проектъ (ст. 34) раздѣлилъ дѣла, относящіяся къ кругу дѣятельности поселковаго схода и поселковаго собранія (гдѣ оно будетъ учреждено), на два разряда: 1) на дѣла, подлежащія вѣдѣнію этихъ учрежденій непосредственно, и 2) на такія дѣла, которыя могутъ быть предоставлены означеннымъ учрежденіямъ съ разрѣшенія подлежащей власти.

Въ первой своей части кругъ дѣятельности поселковаго распорядительнаго органа представитъ собой его обязательную и наименьшую компетенцію. Обязанности, въ нее входящія, и полномочія, съ нею связанныя, будутъ принадлежать распорядительному органу каждаго сельскаго населеннаго пункта, въ коемъ *введено поселковое устройство*. Предметы эти перечислены въ ст. 35 проекта.

Что же касается дѣлъ второй категоріи (ст. 36). то предоставленіе ихъ вѣдѣнію схода (цѣликомъ или по частямъ) требуетъ или особаго ходатайства самого поселковаго общества и разрѣшенія уѣзднаго совѣта. или, если вопросъ о предоставленіи означенныхъ функцій поселку возникаетъ по почину власти, то для законности постановленія уѣзднаго совѣта требуется согласіе заинтересованнаго общества.

Такимъ образомъ и при той, и при другой комбинаціяхъ, расширеніе обязательной компетенціи поселка принципіально не допускается, если на то не послѣдуетъ желанія его распорядительнаго органа.

Что касается содержанія полномочій, предоставляемыхъ, согласно проекту, поселку уѣзднымъ совѣтомъ сверхъ обычной поселковой компетенціи, то, какъ видно изъ перечня ихъ, приведеннаго въ ст. 36, они предполагаютъ значительно болѣе высокій уровень мѣстныхъ потребностей, чѣмъ перечисленныя въ ст. 35. Нѣкоторыя изъ этихъ мѣропріятій аналогичны относящимся къ кругу вѣдѣнія земскихъ и городскихъ учрежденій.

Если принять во вниманіе, что указанный въ ст. 36 высшій предѣлъ компетенціи поселка можетъ развертываться по частямъ, въ зависимости отъ назрѣванія

отдѣльныхъ мѣстныхъ нуждъ и развитія средствъ къ ихъ удовлетворенію, то, казалось бы, нельзя не признать, что предположенія проекта удовлетворяютъ одновременно и стремленію открыть путь къ повышенію благосостоянія сельскихъ мѣстностей и требованіямъ практической осторожности.

Наконецъ, считаясь съ фактомъ существованія такихъ поселковъ, которые по размѣрамъ своимъ и торгово-промышленному значенію весьма мало отличаются отъ небольшихъ городовъ, а также съ многочисленнымп формальными затрудненіями, съ коими связано по дѣйствующему закону обращеніе селеній въ города, проектъ считаетъ нелишнимъ допустить въ такихъ случаяхъ возможность увеличенія объема поселковой компетенціи путемъ введенія въ нее любыхъ предметовъ, принадлежащихъ вѣдѣнію городского общественнаго управленія, но для этого согласно проекту требуется уже болѣе сложная процедура, чѣмъ въ предыдущемъ случаѣ, а именно нужно постановленіе губернскаго совѣта, основанное на ходатайствѣ поселковаго общества (или его согласіи) и заключеніи уѣзднаго совѣта (ст. 37).

Въ дополненіе къ сказанному по вопросу о предметахъ вѣдѣнія поселковаго управленія, слѣдуетъ отмѣтить еще, что, въ соотвѣтствіи съ возложеніемъ на органы поселка весьма широкихъ обязанностей по дѣламъ мѣстнаго благоустройства, а равно въ связи съ общимъ характеромъ поселка, какъ самоуправляющаго союза, проектъ допускаетъ предоставленіе поселковому сходу или собранію (гдѣ оно будетъ учреждено) право составленія обязательныхъ для всѣхъ жителей поселка постановленій по предметамъ полиціи строительной и санитарной, перечисленнымъ въ п. 2 ст. 36 проекта.

Исполненіе такихъ постановленій, утверждаемыхъ въ порядкѣ указанномъ въ ст.ст. 38 и 39 проекта, санкціонируется особыми административно-карательными полномочіями поселковаго староспы, который получитъ возможность за неисполненіе сихъ постановленій подвергать виновныхъ штрафамъ, въ размѣрѣ не свыше 3 руб. въ пользу мірскихъ суммъ, причемъ условія и послѣдствія примѣненія такого суммарнаго производства аналогичны существу такъ называемыхъ «карательныхъ приказовъ», почему самое примѣненіе этого полномочія предполагаетъ наличность совершенно очевиднаго и несложнаго состава нарушенія, а равно

согласіе виновнаго подчиниться указанному порядку взысканія и право его, при несогласіи на такое подчиненіе, требовать перенесенія дѣла на разсмотрѣніе суда (ст. 62).

Поселковый староста.

Исполнительныя функціи по поселковому управленію возлагаются, согласно проекту, на поселковыхъ старостъ, ихъ помощниковъ, поселковыхъ писарей и другихъ вспомогательныхъ должностныхъ лицъ (ст. 47).

Проектируя обязанности поселковаго старосты, безъ сомнѣнія, приходилось исходить изъ отрицательныхъ сторонъ существующей должности сельскаго старосты.

Общеизвѣстно, что постановка таковой вызываетъ серьезныя нареканія, сводящіяся главнымъ образомъ къ указаніямъ на приниженность положенія сельскаго старосты, что въ свою очередь объясняется обремененіемъ его полицейскими обязанностями и тяжелыми условіями подчиненности старостъ, по дѣламъ полицейскимъ, какъ волостному управленію, такъ и всѣмъ органамъ уѣздной полиціи, не исключая и низшихъ ея чиновъ.

При такихъ условіяхъ, какъ свидѣтельствуетъ опытъ, крестьяне, принадлежащіе къ лучшимъ слоямъ деревенскаго міра, всячески уклоняются отъ отбыванія этой повинностной (ст. 189 Общ. Пол. по изд. 1902 г.) должности, благодаря чему роняется ея общественное значеніе, а полиція получаетъ, въ лицѣ сельскихъ старостъ, весьма неудовлетворительныхъ агентовъ.

Проектъ идетъ навстрѣчу этому указанію опыта, совершенно снимая съ поселковаго старосты обязанности обще-полицейскаго свойства.

Ставя его въ положеніе исполнительнаго органа по дѣламъ поселка вообще и посредника въ сношеніяхъ по дѣламъ общества съ правительственными учрежденіями, проектъ изъ числа обязанностей полицейскихъ сохраняетъ за старостою только распоряженія по подачѣ помощи въ чрезвычайныхъ случаяхъ (при пожарѣ, наводненіи, эпидеміи и иныхъ бѣдствіяхъ).

Независимо отъ сего, слѣдуетъ отмѣтить тѣ постановленія проекта, которыми предполагается поставить должность поселковаго старосты въ болѣе привлекательныя и цѣлесообразныя условія, чѣмъ положеніе нынѣшняго сельскаго старосты.

Таковы: опредѣленіе старостамъ содержанія постановленіемъ схода (или собранія) на трехлѣтній срокъ, безъ права досрочно измѣнять размѣръ оклада этого содержа-

нія, (ст. 60); уничтоженіе повинностнаго характера этой должности (ст. 53); правило, по которому эта должность (равно какъ должность помощника старосты и кандидатовъ къ нимъ) не совмѣстима ни съ какими иными общественными должностями (кромѣ должностей земельнаго старосты, а также волостного старшины и его помощниковъ); соблюденіе дисциплинарнаго порядка пропзводства въ уѣздномъ совѣтѣ при разрѣшеніи вопросовъ объ удаленіи поселковыхъ старостъ и ихъ помощниковъ отъ должности безъ прошенія (ст. 67) и др.

Сельскіе союзы.

Изложенныя выше постановленія проекта, опредѣляющія компетенцію поселковаго управленія, стремятся установить способъ къ возможно легкому расширенію ея содержанія въ зависимости отъ наростающихъ потребностей жизни.

Но ростъ этихъ потребностей можетъ вызвать необходимость другого пріема.

Допустимъ, что къ осуществленію даннаго начинанія изъ области предметовъ мѣстнаго благоустройства, поселковый сходъ или собраніе располагаютъ достаточными по закону полномочіями, но объемъ и цѣнность этого начинанія таковы, что матеріальные рессурсы поселка не даютъ надежды справиться съ нимъ. Въ тоже время предпріятіе это такого рода, что съ оборудованіемъ его связывается возможность удовлетворенія цѣлой сѣти интересовъ, объединяющихъ въ этомъ отношеніи данный поселокъ съ другими сосѣдними поселками, и даже съ сосѣдними частными владѣльцами, не входящими въ составъ какого-либо поселка. Таковыми предпріятіями могутъ быть, напр., устройство и содержаніе богадѣльни или дѣтскаго пріюта, пріемнаго покоя, школы, библіотеки, учрежденія мелкаго кредита и т. п.

Появленіе и развитіе такихъ общихъ интересовъ мѣстнаго благоустройства представляется въ высокой степени желательнымъ, и съ точки зрѣнія подъема мѣстнаго быта, и со стороны установленія солидарности между самыми разнообразными элементами населенія на почвѣ совмѣстнаго культурнаго труда.

Потребность въ такихъ организаціяхъ, объединяющихъ существующія единицы мѣстнаго управленія, въ предѣлахъ совмѣстнаго осуществленія спеціальныхъ цѣлей, давно уже сознана и повела къ возникновенію въ различныхъ государствахъ (напр. Англіи, Пруссіи и др.) подобныхъ соединеній, получившихъ

въ научной и публицистической литературѣ наименованіе «цѣлевыхъ союзовъ».

Пріемъ этотъ оказывается средствомъ въ высшей степени жизненнымъ и удобнымъ, давая въ результатѣ весьма широкія и цѣлесообразныя постановки такихъ отраслей мѣстнаго управленія, какъ дѣло школьное, санитарное, общественнаго призрѣнія и др.

Въ упомянутыхъ выше западно-европейскихъ странахъ возникновеніе такого рода цѣлевыхъ союзовъ можетъ наступить двумя путями: 1) путемъ добровольнаго, съ разрѣшенія власти, соединенія заинтересованныхъ лицъ и общественныхъ союзовъ, на почвѣ общаго имъ интереса или группы интересовъ, 2) путемъ обязательнаго распоряженія власти, помимо ходатайства со стороны единицъ, соединяемыхъ въ союзъ. И въ томъ, и въ другомъ случаѣ прекращеніе цѣлеваго союза требуетъ особаго разрѣшенія власти. Ст.ст. 70—77 проекта и посвящены организаціи такихъ цѣлевыхъ союзовъ, названныхъ проектомъ «сельскими союзами».

Дѣла о возникновеніи и прекращеніи такихъ союзовъ подчиняются вѣдѣнію уѣзднаго совѣта, причемъ однако необходимо замѣтить, что въ виду совершенной новизны этого способа соединенія въ практикѣ нашего мѣстнаго управленія, при составленіи проекта было найдено болѣе соотвѣтственнымъ основать порядокъ учрежденія сельскихъ союзовъ исключительно на добровольномъ согласіи заинтересованныхъ лицъ, выражаемомъ въ законно постановляемыхъ приговорахъ, не вводя порядка учрежденія сихъ союзовъ безъ ходатайства соединяемыхъ элементовъ, по усмотрѣнію власти.

Поселковое обложеніе.

Жизнеспособность каждой единицы самоуправленія, въ значительной степени, стоитъ въ зависимости отъ болѣе или менѣе удачнаго разрѣшенія вопроса о финансовой сторонѣ самоуправляющагося союза, о системѣ обложенія на нужды его, о тѣхъ податныхъ источникахъ, которые привлекаются къ такому обложенію и о нормахъ, кои его опредѣляютъ. Не подлежитъ сомнѣнію, что въ примѣненіи къ поселковой организаціи указанный вопросъ пріобрѣтаетъ исключительную важность, прежде всего въ виду того, что самая организація эта выдѣляется въ качествѣ особаго звена мѣстнаго управленія какъ первая попытка создасть чистый типъ мелкаго союза, спеціально посвященнаго заботамъ мѣстнаго сельскаго благоустрой-

ства. Все начинаніе это только тогда можетъ пустить сколько нибудь прочные корни, если изысканы будутъ достаточные и постоянно дѣйствующіе источники его матеріальнаго питанія.

Между тѣмъ нельзя не признать, что вопросъ о той или иной постановкѣ обложенія на нужды поселка представляетъ собой рядъ большихъ затрудненій. Каждый пріемъ, который могъ бы быть рекомендованъ въ настоящемъ случаѣ влечетъ на ряду съ положительными своими сторонами, неразлучно и такія, коими въ извѣстной мѣрѣ колеблется его пригодность. При современномъ состояніи нашего мѣстнаго обложенія вообще очень трудно изыскать такую совершенную постановку поселковаго финансоваго хозяйства, которая одинаково удовлетворяла бы и требованію наибольшей полноты обложенія и задачамъ наиболѣе равномѣрной его разверстки между отдѣльными плательщиками.

Принимая во вниманіе, что предѣлы каждаго поселка опредѣляются чертой усадебной осѣдлости его жителей, слѣдуетъ заключить, что преимущественнымъ предметомъ обложенія въ границахъ поселка окажутся усадебныя земли и строенія, а засимъ и иныя недвижимыя имущества, а также торговыя, промышленныя и ремесленныя заведенія.

Обращаясь къ возможнымъ пріемамъ обложенія сихъ имуществъ, казалось бы соотвѣтственнымъ:

1) или организовать поселковое обложеніе въ качествѣ придаточнаго къ существующему обложенію тѣхъ же имуществъ на нужды земства, опредѣливъ величину перваго въ извѣстномъ отношеніи къ размѣрамъ втораго, т. е. въ опредѣленномъ, но въ одинаковомъ для всѣхъ имуществъ, процентѣ съ уѣзднаго земскаго сбора, исчисленнаго по послѣдней уѣздной раскладкѣ: или 2) придать поселковому обложенію самостоятельный характеръ, предоставивъ самому поселковому сходу или собранію (въ подлежащихъ случаяхъ) производить, чрезъ посредство особыхъ имъ избираемыхъ коммисій оцѣночныя работы и разверстывать чрезъ посредство исполнительныхъ органовъ поселковый сборъ между отдѣльными плательщиками на основаніи данныхъ такихъ оцѣнокъ.

Оба приведенные пріема, имѣютъ и свои преимущества и свои недостатки.

Болѣе или менѣе устойчивая податная оцѣнка недвижимыхъ имуществъ предполагаетъ предваритель-

ное установленіе опредѣленныхъ нормъ, въ рамки коихъ могло бы уложиться все разнообразіе отдѣльныхъ имуществъ. Для вывода такихъ нормъ, по необходимости общихъ и до нѣкоторой степени огульныхъ, изслѣдователь долженъ располагать достаточно широкимъ полемъ наблюденія, дающимъ возможность подмѣтить и учесть въ изслѣдуемыхъ явленіяхъ общіе, типическіе признаки и исключить признаки случайные.

Въ виду этого, для удовлетворительнаго разрѣшенія такой сложной задачи, казалось бы необходимымъ использовать работы значительно болѣе крупныхъ общественныхъ организацій, чѣмъ поселки, а именно, организацій земскихъ, а въ соотвѣтствіи съ симъ въ дѣлѣ обложенія поселковаго опереться на готовыя уже данныя земскихъ оцѣнокъ, выполненныхъ въ нѣкоторыхъ мѣстностяхъ съ значительной точностью. Такой исходъ весьма облегчалъ бы трудности устроенія поселковой податной части, давая готовыя рѣшенія въ области наиболѣе щекотливыхъ и технически трудныхъ вопросовъ, каковы вопросы оцѣночные. Оставалось бы лишь опредѣлить процентную норму (centime additionel) къ земской оцѣнкѣ, въ соотвѣтствіи съ ея величиной и дѣйствительными потребностями поселка и выполнить ариѳметическія выкладки для опредѣленія размѣра обложенія, причитающагося на отдѣльныхъ плательщиковъ.

Однако указанный пріемъ поставленія поселковаго сбора въ процентную зависимость къ предѣлу земскихъ оцѣнокъ влечетъ и цѣлый рядъ неудобствъ. Прежде всего, успѣшность выполненія земствами оцѣночныхъ работъ оказалась, какъ свидѣтельствуютъ о томъ факты, весьма неодинаковой въ отдѣльныхъ мѣстностяхъ. До изданія закона 8 іюня 1893 г., планомѣрныя и обоснованныя на достаточномъ фактическимъ матеріалѣ оцѣнки выполнены были лишь губернскими земствами (Черниговскимъ, Московскимъ, Рязанскимъ, Херсонскимъ, Нижегородскимъ), оцѣночныя же работы, производившіяся въ теченіе пяти лѣтъ уѣздными земствами по правиламъ упомянутаго закона 1893 г., шли настолько неудовлетворительно, что законъ 19 января 1899 г. возложилъ это дѣло на губернскія земства. При этомъ и обозрѣніе примѣняемыхъ нынѣ уѣздными земствами земельныхъ оцѣночныхъ нормъ приводитъ къ заключенію, что въ значительномъ большинствѣ случаевъ онѣ не соотвѣтствуютъ дѣйствительной цѣнности и до-

ходности земельныхъ угодій, нерѣдко крайне огульны, а въ отдѣльныхъ случаяхъ построены на началахъ, вызывающихъ переложеніе земскаго податнаго бремени съ однѣхъ категорій плательщиковъ на другія. Но не останавливаясь даже и на этихъ общихъ соображеніяхъ, нельзя оставить безъ вниманія того въ высшей степени важнаго обстоятельства, что для большинства поселковыхъ именно недвижимостей земскія оцѣнки по правиламъ закона 8 Іюня 1893 г. окажутся или слишкомъ общими, или даже вовсе будутъ отсутствовать.

Такъ, законъ 8 Іюня 1893 г., требуя, чтобы для исчисленія доходности земель, уѣзды дѣлились на однородныя въ хозяйственномъ отношеніи мѣстности, не ставитъ необходимымъ условіемъ для оцѣнокъ дѣленіе земель, въ предѣлахъ такихъ мѣстностей, на угодья и разряды угодій (ст.ст. 68 и 69 Уст. Зем. Пов., изд. 1899 г.). Хотя до настоящаго времени ни по одной изъ земскихъ губерній не примѣнялся послѣдній пріемъ оцѣнки, т. е. дѣленіе земель на мѣстности, безъ подраздѣленія ихъ по угодьямъ, тѣмъ не менѣе, согласно основной своей цѣли—дать общія нормы для учета доходности землевладѣній по крупнымъ территоріальнымъ дѣленіямъ, произведенная по правиламъ закона 8 Іюня 1893 г. земская оцѣнка дастъ, въ большинствѣ случаевъ, общую доходность всѣхъ усадебныхъ земель селенія, а не доходность каждаго владѣнія, состоящаго въ его чертѣ, что въ высшей степени важно въ примѣненіи къ условіямъ поселковаго обложенія. Самое большее, что можетъ дать въ этомъ отношеніи земская оцѣнка—это особыя нормы доходности для десятины усадебной земли по разрядамъ: собственно усадьба, огороды, сады, конопляники и т. п. Очевидно, что для селенія, приближающагося по укладу своей жизни къ городскому типу, такія нормы слишкомъ огульны и не могутъ служить мѣриломъ для опредѣленія относительной цѣнности и доходности отдѣльныхъ усадьбъ.

Наконецъ, надлежитъ имѣть въ виду, что оцѣнкѣ по правиламъ закона 8 Іюня 1893 г. (п. 7 ст. 64 Уст. Зем. Пов., изд. 1899 г.) подлежатъ лишь тѣ изъ числа сельскихъ построекъ, кромѣ занятыхъ подъ торгово-промышленныя заведенія, кои приносятъ постоянный доходъ путемъ сдачи въ наемъ. При этомъ условіи нездаваемые въ наемъ дома, хотя бы и весьма цѣнные, не подлежали бы обложенію поселковымъ сборомъ, за отсутствіемъ земской ихъ оцѣнки.

Всѣ изложенныя выше данныя свидѣтельствуютъ,

что организація поселковаго обложенія, въ видѣ придаточнаго къ земскому и основаннаго исключительно на земскихъ оцѣнкахъ, не охватитъ весьма значительной части состава поселковыхъ имуществъ и вообще едва ли дастъ необходимое соотвѣтствіе съ индивидуальными особенностями отдѣльныхъ предметовъ обложенія. Наконецъ, нельзя не предвидѣть, что во многихъ поселкахъ, въ числѣ имуществъ коихъ не найдется сколько нибудь крупныхъ торгово-промышленныхъ предпріятій, величина земскаго сбора можетъ оказаться настолько невысокой, что процентная норма, назначаемая для опредѣленія величины поселковаго сбора, при самомъ крупномъ ея размѣрѣ, все же дастъ на поселковыя нужды сравнительно ничтожную сумму. Въ этихъ случаяхъ, въ особенности при условіи дальнѣйшаго развитія поселковыхъ потребностей, поселковцамъ не останется иного выхода, какъ ходатайствовать о повышеніи размѣра земскаго сбора, чтобы путемъ увеличенія земскихъ оцѣнокъ, достигнуть соотвѣтственнаго прироста обложенія поселковаго. Едва ли однако такая комбинація можетъ быть признана желательной и со стороны планомѣрности оцѣночной дѣятельности земствъ, которая при этомъ условіи лишится общаго, отчетливаго критерія, и со стороны интересовъ плательщиковъ поселковаго налога, которые для обезпеченія надлежащей устойчивости своего мѣстнаго поселковаго хозяйства вынуждены будутъ идти на отягченіе лежащаго на нихъ земскаго податнаго бремени, несмотря на то, что послѣднее отнюдь не вызывается какими либо особыми потребностями земскаго хозяйства, для нуждъ коего оно спеціально предназначено.

Указанныя неудобства перваго изъ разсмотрѣнныхъ пріемовъ приводятъ къ мысли о томъ, что предпочтительнѣе будетъ, отказавшись вовсе отъ обращенія поселковаго обложенія въ придаточный къ земскому сборъ, организовать его на вполнѣ самостоятельныхъ основаніяхъ.

Въ семъ случаѣ, примѣняясь къ порядку, существующему въ городахъ, оставалось бы ввѣрить производство оцѣночныхъ операцій органамъ самаго же поселка.

За введеніе такой системы говоритъ, прежде всего, то соображеніе, что оцѣночное дѣло будетъ выполняться лицами, стоящими въ полной освѣдомленности о мельчайшихъ данныхъ, касающихся хозяйственнаго положенія каждаго члена поселка и о всѣхъ мѣстныхъ

условіяхъ, могущихъ имѣть то или иное значеніе для размѣра оцѣнки.

Въ связи съ этимъ исчезнетъ опасеніе возможности огульныхъ и неиндивидуализированныхъ оцѣнокъ и таковымъ будутъ подвергнуты, наряду съ другимъ имуществомъ, и отдѣльныя усадьбы и всѣ жилыя помѣщенія, хотя бы и не сдающіяся въ наемъ, но представляющія собой относительную цѣнность. Но и такая система имѣетъ свои невыгодныя стороны.

Податныя оцѣнки, основанныя на работѣ поселковыхъ учрежденій, въ отдѣльныхъ случаяхъ будутъ опираться на весьма цѣнный фактическій матеріалъ, однако нельзя не опасаться, что строиться онѣ могутъ и на признакахъ случайныхъ и даже произвольныхъ, а вмѣстѣ съ тѣмъ явится возможность произвольно возвышать обложеніе отдѣльныхъ категорій имуществъ и даже отдѣльныхъ плательщиковъ.

Соблюденіе справедливой мѣры въ установленіи цѣнности и доходности отдѣльныхъ усадебъ, разъ это всецѣло ввѣряется усмотрѣнію большинства плательщиковъ, едва ли можетъ быть достигнуто, и на этой почвѣ возникнутъ всяческія злоупотребленія, оградить отъ коихъ нелегко и при условіи особаго надзора за оцѣночными операціями.

При этомъ весьма вѣроятно, что поселковые сходы и собранія воспользуются тѣмъ началомъ обложенія, который и нынѣ практикуется крестьянскими сходами въ отношеніи усадебъ, облагаемыхъ на мірскія нужды, а именно началомъ «посаженной платы», устанавляемой въ зависимости отъ размѣра усадьбы, точнѣе сказать, въ зависимости отъ размѣра площади, ею занимаемой.

Простота этого пріема значительно упрощаетъ оцѣночныя операціи; но если его примѣнять ко всѣмъ видамъ облагаемыхъ въ поселкѣ имуществъ, то онъ приведетъ къ неравномѣрности, такъ какъ наибольшее податное бремя ляжетъ на земледѣльческое населеніе поселка, вынужденное по условіямъ своего промысла отводить подъ хозяйственныя постройки и пріусадебныя угодья (огороды, сады, конопляники и т. п.) значительные участки, въ то время какъ населеніе неземледѣльческое, при условіяхъ равнаго съ первымъ (иногда и большаго) достатка можетъ ограничиваться усадьбами, значительно меньшими по площади.

Вышеизложенное доказываетъ, съ какими безмѣрными трудностями приходится считаться въ поискахъ

за наилучшей системой поселкового обложенія и въ достаточной мѣрѣ подтверждаетъ ранѣе высказанную мысль о томъ, что въ современныхъ условіяхъ мѣстнаго оцѣночнаго дѣла и невозможно найти такую систему, которая была бы чужда какихъ-либо болѣе или менѣе серьезныхъ возраженій.

Казалось бы единственнымъ исходомъ изъ столь затруднительнаго положенія остается попытка сочетать обѣ вышеуказанныя системы, но съ такимъ расчетомъ, чтобы каждая изъ нихъ нашла себѣ свое преимущественное примѣненіе въ той области, въ которой недостатки даннаго пріема наименѣе чувствительны. Этимъ каждая изъ системъ обложенія будетъ пополнять одна другую.

Такой путь избранъ настоящимъ проектомъ.

Согласно постановленію его (ст. 5 прил. къ ст. 17), всѣ недвижимыя имущества, состоящія въ чертѣ поселка, исключая усадебныхъ только земель и принадлежащихъ къ нимъ построекъ, предполагается привлечь къ обложенію, на началахъ первой изъ разсмотрѣнныхъ выше системъ, то есть при условіи назначенія на нихъ сбора въ процентномъ отношеніи, опредѣляемомъ уѣзднымъ совѣтомъ, къ земскому обложенію, взимаемому съ нихъ по послѣдней земской раскладкѣ. Что же касается усадебной земли и строеній, являющихся, какъ выше объяснено, объектами мало использованными на нужды земскаго обложенія, а порой вовсе отъ него ускользающими, но тѣмъ не менѣе представляющими собой насущную важность въ общей экономіи податныхъ источниковъ поселка, то въ отношеніи этихъ имуществъ остается прибѣгнуть къ поселковому оцѣночному сбору, поставленному самостоятельно отъ иныхъ формъ обложенія, и возложить производство оцѣнокъ сихъ имуществъ для взиманія поселковаго сбора на особыя оцѣночныя коммисіи, выбираемыя поселковымъ распорядительнымъ органомъ (сходомъ или собраніемъ), который засимъ и разсматриваетъ таковыя оцѣнки. Однако въ интересахъ установленія особаго контроля надъ дѣйствіями поселковыхъ сходовъ и собраній по сему предмету, предположено постановить, чтобы оцѣнки, вырабатываемыя указанными учрежденіями, вступали въ силу не прежде, чѣмъ по утвержденіи ихъ уѣзднымъ совѣтомъ. Этому послѣднему принадлежитъ и утвержденіе предѣла процентнаго отношенія сбора къ оцѣночной стоимости облагаемыхъ въ указанномъ порядкѣ имуществъ.

Наконецъ, въ сознаніи особой сложности оцѣночнаго производства, вызывающей необходимость установленія въ руководство поселковымъ учрежденіямъ опредѣленныхъ правилъ, предполагается выработать особую инструкцію, соображенную въ приципіальныхъ ея основаніяхъ съ техническими пріемами, практикуемыми въ земскихъ оцѣночныхъ операціяхъ, и тѣмъ облегчить отвѣтственную задачу, выпадающую на долю поселковыхъ учрежденій, а равно намѣтить цѣли и рамки дѣятельности мѣстныхъ правительственныхъ органовъ по надзору за этой отраслью поселковаго управленія.

Объясненная комбинація, какъ уже сказано, выдвигается какъ единственно возможный практическій исходъ, при которомъ, казалось бы, вліяніе отрицательныхъ сторонъ отдѣльныхъ пріемовъ обложенія получится наименьшее.

Въ соотвѣтствіи съ этимъ ему придается исключительно временный характеръ.

Замѣна его единою и вполнѣ цѣльною системою стоитъ въ зависимости отъ дальнѣйшихъ успѣховъ и усовершенствованія земской оцѣночной дѣятельности.

Въ семъ отношеніи необходимо имѣть въ виду, что число уѣздовъ, гдѣ оцѣночныя работы по закону 8 іюня 1893 г. закончены или близятся къ своему завершенію, за послѣднее время становится значительнымъ. Такъ по донесеніямъ губернаторовъ къ 1 іюля минувшаго (1906) года изъ 359 уѣздовъ земскихъ губерній нормы для оцѣнки недвижимыхъ имуществъ были выработаны по нижеслѣдующему числу уѣздовъ: для земель—по 107, для торговопромышленныхъ помѣщеній—по 85 и для городскихъ недвижимыхъ имуществъ—по 184 уѣздамъ.

Съ тѣмъ вмѣстѣ, съ осуществленіемъ намѣченныхъ мѣропріятій по усиленію доходныхъ источниковъ земствъ (проектъ о преобразованіи земскихъ учрежденій), когда представится возможность отмѣнить предуказанное закономъ 8 іюня 1893 г. освобожденіе отъ земскаго обложенія несдаваемыхъ въ наймы сельскихъ жилыхъ помѣщеній, земская оцѣночная система станетъ въ условія, болѣе благопріятныя для пріуроченія къ ней поселковаго обложенія, и къ обращенію послѣдняго въ добавочный къ земскому сборъ, построенный на опредѣленномъ процентномъ отношеніи къ нему, не представится уже существенныхъ затрудненій.

II. Проектъ Положенія о волостномъ управленіи.

Недостатки существующаго волостнаго устройства.

Обращаясь къ характеристикѣ современнаго состоянія волостной организаціи, необходимо отмѣтить, прежде всего, что волость, какъ таковая, въ нынѣшней ея постановкѣ лишена точно опредѣленнаго въ законѣ территоріальнаго состава. На основаніи Положеній 19 Февраля 1861 года волостью была признана извѣстная совокупность сельскихъ земельно-административныхъ обществъ (ст. 42 Общ. Пол. 1861 года). При этомъ такое узкое и ограничительное понятіе волости было настолько строго выдержано при введеніи въ дѣйствіе означенныхъ Положеній, имѣвшихъ первоначально въ виду общественное и земельное устройство однихъ только бывшихъ помѣщичьихъ крестьянъ, что въ случаяхъ чрезполоснаго расположенія сельскихъ обществъ такихъ крестьянъ съ обществами и селеніями крестьянъ иныхъ наименованій, послѣдняго рода общества и селенія не вводились въ составъ волостей, а таковыя составлялись исключительно изъ сельскихъ обществъ бывшихъ помѣщичьихъ крестьянъ.

По мѣрѣ распространенія Положеній 1861 года на остальные разряды сельскаго населенія, въ составѣ этого населенія учреждались сельскія общества по правиламъ сихъ Положеній и общества эти въ свою очередь объединялись въ волости, безъ соображенія предѣловъ и устройства уже учрежденныхъ къ тому времени волостей бывшихъ помѣщичьихъ крестьянъ.

Въ результатѣ получилась чрезполосица волостей сельскихъ обывателей разныхъ наименованій, не вполнѣ устраненная и доселѣ. Такъ до сихъ поръ встрѣчаются случаи, что различныя части одного разнопомѣстнаго селенія не только образуютъ отдѣльныя общества, но и принадлежатъ къ разнымъ волостямъ.

Такимъ образомъ территоріей волости до нѣкоторой степени можетъ быть признаваема только совокупность земельныхъ владѣній отдѣльныхъ сельскихъ обществъ, входящихъ въ составъ волости. Такія земельныя владѣнія однако почти нигдѣ не составляютъ сплошнаго отруба, а перемежаются съ владѣніями частныхъ лицъ (въ томъ числѣ и крестьянъ), не принадлежащихъ къ составу сельскихъ обществъ.

Единственная попытка къ введенію въ составъ волостей такого рода земель заключается въ правилахъ 30 Мая 1888 г. (П. С. З., 5278), въ силу коихъ

въ составъ волостей включаются поселки, образованные переселенческими товариществами, пріобрѣвшими землю съ содѣйствіемъ Крестьянскаго Поземельнаго Банка (прим. 1 къ ст. 49 Общ. Пол. изд, 1902 г.).

Засимъ всѣ образованные крестьянами поселки, не подходящіе подъ дѣйствіе указаннаго спеціальнаго правила, а также крестьянскіе и частновладѣльческіе хутора, усадьбы и другія земельныя владѣнія, хотя бы они и были со всѣхъ сторонъ окружены землями сельскихъ обществъ, ни въ какомъ случаѣ не причисляются къ составу волостей.

Между тѣмъ, практика жизни уже давно требуетъ территоріальнаго опредѣленія состава волостей, въ качествѣ исчерпывающаго дѣленія всей уѣздной территоріи.

Требованіе это вытекаетъ и изъ постоянно возлагаемыхъ на волостныя правленія разнообразныхъ обязанностей по дѣламъ общаго управленія (дѣла воинской и военно-конской повинности, обязательнаго страхованія, торгово-промышленнаго надзора и т. п.), и изъ характера вѣдомства административныхъ и судебныхъ учрежденій волости, вѣдающихъ далеко не одни только крестьянскія дѣла, но и такого рода отношенія и проступки, которыя имѣютъ мѣсто вообще. «въ предѣлахъ волости, хотя бы и не на земляхъ крестьянскаго надѣла» (ст. 127 Общ. Пол.).

Такимъ образомъ нельзя не согласиться съ мнѣніемъ, высказаннымъ еще въ 80-хъ годахъ прошлаго вѣка коммисіей Статсъ-Секретаря Каханова, что въ территорію волостей фактически вошло, въ отношеніи весьма многихъ дѣлъ, сплошное пространство земель, принадлежащихъ лицамъ всѣхъ сословій, а потому на практикѣ, волостное дѣленіе обнимаетъ собою всю территорію уѣзда и понятіе стоящихъ внѣ волостей пространствъ, на которыя бы не распространялись, если не власть, то дѣятельность волостного начальства—постепенно ослабѣваетъ.

Въ цѣляхъ устраненія такого противорѣчія между различными, не согласующимися одно съ другимъ законоположеніями о составѣ волости, съ одной стороны, и фактическими требованіями жизни—съ другой, представляется необходимымъ точно установить значеніе волости, въ качествѣ территоріальнаго дѣленія уѣзда, достигнуть чего тѣмъ легче и тѣмъ необходимѣе, что въ настоящее время отпадаетъ основная черта волостного устройства, отдѣлявшая формальной гранью волостной крестьянскій міръ отъ иныхъ давно обитаю-

щихъ въ его нѣдрахъ элементовъ —черта сословной обособленности.

Но для уясненія недостатковъ существующей нынѣ волостной организаціи важенъ, конечно, не одинъ лишь территоріальный моментъ. Въ еще большей степени важно оцѣнить общее значеніе волости, какъ самоуправляющагося союза.

Въ этомъ смыслѣ матеріала для оцѣнки волости приходится искать въ данныхъ, касающихся дѣятельности самихъ учрежденій волости, какъ единицъ управленія, т. е. волостного схода и волостного правленія.

Данныя эти неутѣшительны. Несмотря на широту и отвѣтственность функцій, возложенныхъ закономъ на волостные сходы и касающихся какъ всевозможныхъ вопросовъ мѣстнаго благоустройства, такъ и организаціи состава должностныхъ лицъ волости, а равно надзора за ихъ дѣйствіями, эти распорядительные органы волостной жизни отличаются крайней инертностью и отсутствіемъ интереса къ общему дѣлу. Въ такомъ именно смыслѣ характеризовали ихъ земскія учрежденія въ отзывахъ своихъ по проектамъ мѣстной реформы, возникшимъ въ 80-хъ годахъ прошлаго столѣтія; столь же сурово отнеслась къ волостнымъ сходамъ и Кахановская коммисія, въ трудахъ которой между прочимъ находится слѣдующее о нихъ заключеніе:

«Волостной сходъ, который долженъ быть главнымъ распорядительнымъ органомъ, душей всего управленія на самомъ дѣлѣ не имѣетъ такого значенія. Всѣ общественно-административные вопросы крестьянской жизни вѣдаются сельскими сходами, а дѣлъ такого рода, которыя бы касались всего населенія волости, на практикѣ сравнительно немного, такъ какъ предполагавшіяся законодателемъ волостныя имущества, а въ частности капиталы и заведенія (волостныя школы, больницы, богадѣльни, запасные хлѣбные магазины) имѣются далеко не во всѣхъ волостяхъ. Въ силу необходимости, вся дѣятельность волостного схода должна, такимъ образомъ, ограничиваться большею частью дѣлами, вытекающими изъ самаго существованія особаго волостного управленія, какъ то: выборами должностныхъ лицъ этого управленія, назначеніемъ и раскладкой суммъ на содержаніе и расходы его, вопросами о ремонтѣ или постройкѣ зданій волостныхъ правленій, сдачей содержанія лошадей для разъѣздовъ должностныхъ лицъ и т. п.».

Однородное отношеніе къ волостнымъ сходамъ замѣчается и въ отзывахъ весьма многихъ губернскихъ совѣщаній, образованныхъ въ 1894 г.

Косвеннымъ показателемъ дѣйствительной сферы дѣятельности волостныхъ сходовъ могутъ служить свѣдѣнія о предметахъ и суммахъ волостныхъ расходовъ, назначаемыхъ волостными сходами. Показаніе это цѣнно въ томъ соображеніи, что почти никакое общественное начинаніе не обходится безъ извѣстной затраты общественныхъ средствъ, а потому наличность въ общественномъ бюджетѣ тѣхъ или иныхъ статей расходовъ несомнѣнно указываетъ на существованіе и развитіе соотвѣтственныхъ общественныхъ предпріятій и начинаній.

По свѣдѣніямъ, опубликованнымъ въ 1895 г. Центральнымъ Статистическимъ Комитетомъ (мірскіе расходы и доходы въ 50 губерніяхъ Европейской Россіи за 1891 г. Временникъ Центр. Стат. Ком. № 38—1895 г.), оказывается. что изъ общей суммы мірскихъ общественныхъ сельско-хозяйственныхъ расходовъ на волостныя смѣты приходится всего 3% (остальная часть этихъ расходовъ, т. е. 97% падаетъ на сельскія обще-

ства). Засимъ, подробное изученіе содержанія волостныхъ смѣтъ приводитъ къ выводу, что главнымъ, по суммѣ, волостнымъ расходомъ (около 70%) является содержаніе волостного управленія, а именно 11.208.773 р. изъ общей годовой суммы волостныхъ смѣтъ—17.564.441 р. При этомъ веоьма значительная часть, а именно 4.775.057 р., что составляетъ около половины всего этого расхода, падаетъ на содержаніе канцелярій волостныхъ правленій, т. е. на жалованье волостнымъ писарямъ, ихъ помощникамъ и на канцелярскіе расходы. Въ числѣ другихъ расходовъ по содержанію волостного управленія особенно значительны расходы на жалованье волостнымъ старшинамъ, на постройку, содержаніе и ремонтъ зданій волостныхъ правленій, на жалованье волостнымъ судьямъ и на наемъ сторожей и разсыльныхъ.

Далѣе, слѣдующее мѣсто по своимъ размѣрамъ занимаютъ въ общей суммѣ волостныхъ расходовъ издержки по различнымъ обязательнымъ повинностямъ, возложеннымъ на сельское населеніе, въ годовой суммѣ 4.276.637 руб. Такимъ образомъ, въ итогѣ оказывается, что перечисленные расходы по содержанію волостного управленія и по отбыванію волостью обязательныхъ повинностей. достигая въ общей сложности 15½ мил.

рублей въ годъ, составляютъ 80% всѣхъ волостныхъ расходовъ, не представляя въ то же время, въ виду повинностнаго своего характера, никакихъ данныхъ для характеристики въ положительномъ смыслѣ волостного схода въ качествѣ дѣятельнаго органа общественнаго самоуправленія.

Сумма тѣхъ мірскихъ расходовъ, кои можно было бы назвать непосредственно-производительными съ точки зрѣнія нуждъ мѣстнаго благоустройства, если имѣть притомъ въ виду только расходы, происхожденіе коихъ можетъ быть до извѣстной степени отнесено къ иниціативѣ волостныхъ сходовъ, весьма незначительна, а именно едва достигаетъ 12% волостной смѣты (2.162.395 р.), причемъ наибольшая часть этихъ расходовъ приходится на училищную и врачебную части (1.538.380 р.), засимъ слѣдуютъ въ убывающемъ порядкѣ расходы на содержаніе церквей, на пособіе и жалованье духовенству, на призрѣніе, на пособія, пострадавшимъ отъ неурожая, на пожарную часть, на веденіе судебныхъ дѣлъ и т. д.

Ограниченность этихъ расходовъ, по сравненію съ обязательными, достаточно указываетъ, что дѣятельность волостныхъ сходовъ, въ качествѣ органовъ общественнаго самоуправленія, представляется ничтожной.

Таковы данныя о значеніи и роли распорядительнаго органа, призваннаго къ руководству всѣмъ ходомъ волостной жизни.

Переходя выясненію современнаго положенія исполнительныхъ органовъ волости, нельзя не замѣтить, что установленный ст. 105 Общ. Пол. коллегіальный составъ волостного правленія въ дѣйствительности обратился въ фикцію, а исполнительную часть волостного управленія вѣдаетъ волостной старшина въ совокупности съ волостнымъ писаремъ. Самый характеръ дѣятельности этихъ лицъ силой вещей потерялъ значеніе для хозяйственныхъ интересовъ мѣстнаго населенія, такъ какъ подавляющая масса весьма тяжелаго и отвѣтственнаго труда, лежащаго на волостныхъ правленіяхъ, съ теченіемъ времени обратилась исключительно на службу надобностямъ административнаго управленія. Волостной старшина изъ представителя и охранителя общественныхъ интересовъ крестьянскаго населенія постепенно превратился въ исполнительный органъ всѣхъ уѣздныхъ властей по предметамъ ихъ вѣдомства. Земство, съ своей стороны, также смотритъ на волостное правленіе, какъ на своего мѣстнаго и весьма часто

дарового агента и возлагаетъ на него самыя разнообразныя порученія. Благодаря всему этому, въ волости въ настоящее время сосредоточились дѣла: по статистикѣ всѣхъ родовъ, страхованію, воинской и военно-конской повинностямъ, по учету нижнихъ чиновъ запаса, по надзору торговопромышленному, санитарному и медицинскому, по частямъ податной, паспортной, нотаріальной, почтовой, полицейской и т. п., вплоть до метеорологическихъ наблюденій. Сообразно со столь обширнымъ кругомъ дѣятельности волостное управленіе завалено обширной перепиской и вообще канцелярской работой; достаточно замѣтить, что въ немъ должно вестись до 45 различныхъ книгъ.

Изъ всего изложеннаго ясно, что волость изъ самоуправляющагося союза съ широкой компетенціей въ дѣлахъ мѣстнаго благоустройства превратилась на дѣлѣ въ низшую административную инстанцію, заваленную массой порученій правительственныхъ и земскихъ учрежденій. Ставъ при этомъ въ существѣ своемъ органомъ общегосударственнаго управленія, волость осталась и въ личномъ составѣ, и въ финансовыхъ своихъ источникахъ все же единицей строго сословной, и эта явная несправедливость давно уже сознается самими крестьянами.

Недостатки существующей волостной организаціи, намѣченные выше, настолько крупны, а реальное значеніе ея для мѣстныхъ нуждъ настолько незначительно, что неоднократно были высказываемы взгляды о возможности ея совершеннаго упраздненія.

Дѣйствительно, едва ли можно отрицать, что наибольшей жизнедѣятельностью должны отличаться лишь органически, естественно образовавшіеся союзы. Такому требованію могла бы удовлетворять добровольная группировка преобразуемыхъ единицъ сельскаго управленія, имѣющихъ дѣйствительно общіе интересы. Однако процессъ подобной группировки не можетъ не потребовать весьма значительнаго промежутка времени, необходимаго для установленія достаточно тѣсной взаимной связи упомянутыхъ интересовъ какъ въ предѣлахъ каждой отдѣльной общественной единицы, такъ и въ ихъ отношеніяхъ между собой.

Пока этихъ предположеній не имѣется на лицо, нѣтъ основаній отказываться отъ волостной организаціи, тѣмъ болѣе, что послѣдней возможно, казалось бы, придать совсѣмъ иную, по сравненію съ нынѣшнимъ ея положеніемъ, постановку, основныя черты

которой являются во многомъ прямымъ отрицаніемъ тѣхъ ея особенностей, которыя приведены выше, въ качествѣ причинъ, обусловливающихъ современный ея упадокъ.

Такъ прежде всего слѣдуетъ, казалось бы, придать волости ясный территоріальный составъ, обративъ ее въ исчерпывающее подраздѣленіе уѣзда. Затѣмъ ей необходимо вернуть значеніе самоуправляющагося союза, вѣдающаго дѣла мѣстнаго благоустройства. Достигнуть же этой послѣдней цѣли возможно лишь: 1) при условіи безсословной организаціи волости и 2) при условіи поставленія ея въ органическую связь съ земствомъ, по отношенію къ которому волость должна служить низшимъ, заключительнымъ звеномъ, устраняющимъ существующую нынѣ оторванность земскихъ учрежденій отъ населенія. Это послѣднее условіе въ свою очередь предполагаетъ упорядоченіе волостной компетенціи, устройство распорядительнаго органа волости, отвѣчающее хотя въ самыхъ принципіальныхъ чертахъ организаціи уѣзднаго земства, и приведеніе системы волостнаго обложенія въ зависимость отъ распорядка обложенія земскаго.

Выполненіе всѣхъ этихъ основныхъ условій наряду съ другими второстепенными усовершенствованіями, создастъ въ лицѣ волости низшую земскую единицу, что и составляетъ руководящую идею проекта положенія о волостномъ управленіи.

Территоріальный составъ волости.

Придать волости ясный территоріальный составъ при условіи безсословности ея возможно путемъ распространенія вѣдомства волостнаго управленія на опредѣленные сплошные (а не чрезполосные, какъ нынѣ) районы, охватывающіе собой находящіяся внѣ городскихъ поселеній всякаго рода владѣнія казны, обществъ, учрежденій и частныхъ лицъ, съ подчиненіемъ вѣдомству этого управленія всѣхъ проживающихъ въ предѣлахъ упомянутыхъ районовъ лицъ, безъ различія состояній.

При этомъ, не представляется необходимости отступать отъ порядковъ, существующихъ и въ настоящее время какъ въ отношеніи вопроса объ органахъ, призванныхъ опредѣлять и измѣнять границы волости, учреждать и упразднять эти послѣднія, такъ и по вопросу о тѣхъ требованіяхъ, которымъ должна удовлетворять волость со стороны размѣра и расположенія своихъ границъ, численности населенія и т. п.

Указанныя стороны дѣла, какъ свидѣтельствуетъ

практическій опытъ, не выдвигаютъ какихъ либо настоятельныхъ потребностей въ измѣненіи ихъ существующей регламентаціи.

Поэтому, дѣла объ учрежденіи и упраздненіи волостей, а равно опредѣленіи и измѣненіи ихъ границъ предположено оставить въ вѣдѣніи губернскихъ мѣстъ (губернскихъ совѣтовъ), имѣющихъ разрѣшать указанныя дѣла на основаніи представленій и заключеній совѣтовъ уѣздныхъ.

Что же касается требованій, коимъ должны удовлетворять волости при ихъ образованіи, то въ семъ отношеніи признано необходимымъ лишь замѣнить устарѣвшій счетъ на ревизскія души (отъ 300—2.000), принятый дѣйствующимъ закономъ (ст. 50 Общ. Пол. изд. 1902 г.) для опредѣленія нормальныхъ границъ численности состава волостнаго населенія, счетомъ по числу жителей мужскаго пола (отъ 500 до 5.000) и нѣсколько увеличить допустимое по закону наибольшее разстояніе мѣста расположенія волостнаго центра отъ отдѣльныхъ селеній волости.

Засимъ, въ соотвѣтствіи съ характеромъ волости какъ самоуправляющагося союза, проектомъ отведены ей «общія права», обосновывающія ея положеніе какъ юридическаго лица въ области частно-гражданской и корпоративной единицы въ сферѣ ея публичныхъ дѣлъ. Права эти въ общемъ тѣ же, что и ранѣе разсмотрѣнныя «общія права» поселка.

Но центральнымъ пунктомъ преобразованія волостнаго устройства несомнѣнно является вопросъ о созданіи новой постановки распорядительнаго органа волости, призываемаго нынѣ къ выраженію воли волостнаго общества по широкому кругу предметовъ, ввѣряемыхъ волостной компетенціи.

Волостное собраніе.

Этотъ распорядительный органъ, при значительной численности волостнаго населенія (отмѣченной выше), конечно можетъ быть построенъ только на представительныхъ началахъ. Но отъ степени успѣшности такого построенія, безъ сомнѣнія, зависитъ, во многомъ, практическій результатъ всего волостнаго преобразованія.

Входя въ обсужденіе вопроса объ основахъ волостнаго представительства, необходимо имѣть въ виду, что, по основной мысли настоящаго преобразованія, волости предполагается придать значеніе низшей земской единицы. Это обстоятельство съ одной стороны указываетъ на то, что волостное собраніе не можетъ быть

построено на началахъ, совершенно чуждыхъ строю представительства земскаго, съ коимъ волость поставляется въ возможно болѣе тѣсную связь, а съ другой — на то, что ошибки, допущенныя въ организаціи волостного распорядительнаго учрежденія, неминуемо отразятся на всемъ ходѣ развитія земской дѣятельности снизу и доверху.

Трудность предстоящаго дѣла осложняется еще тѣмъ соображеніемъ, что основныя начала волостной избирательной системы, нынѣ вырабатываемыя, должны получить примѣненіе на огромномъ пространствѣ Имперіи, бытовыя условія которой, въ различныхъ мѣстахъ, безконечно разнообразны.

Переходя къ ближайшему выясненію тѣхъ условій, съ которыми наиболѣе цѣлесообразно было бы связать активное избирательное право въ предѣлахъ волостного самоуправленія, оставалось бы послѣдовательно разсмотрѣть главнѣйшіе, выработавшіеся въ научной теоріи и практикѣ избирательнаго права отдѣльные пріемы, какъ то: принципъ всеобщаго избирательнаго права, ограниченіе таковаго началами ценза различныхъ категорій, классовую систему выборовъ и наконецъ способы отраженія въ составѣ представительнаго собранія вліянія отдѣльныхъ группъ избирателей пропціальнаго взаимнымъ соотвѣтствіемъ этихъ группъ.

Однако нѣкоторые изъ намѣченныхъ выше вопросовъ едва ли требуютъ всестороннаго разсмотрѣнія, въ смыслѣ оцѣнки ихъ примѣнимости къ волостнымъ выборамъ, потому что волостная избирательная система до нѣкоторой степени должна почитаться предрѣшенной основаніями, опредѣляющими выборы земскіе. Волость, какъ низшая единица земства, не можетъ опираться на учрежденія, по построенію своему разнородныя съ тѣми высшими распорядительными организаціями мѣстнаго самоуправленія, съ коими они подлежатъ самой тѣсной связи и объединенію.

Между тѣмъ земское представительство предполагается связать съ извѣстной нормой налогового ценза (уплатой отъ 20 до 25 рублей земскихъ сборовъ). Исходя изъ этого основанія, а также имѣя въ виду не самостоятельный, но производный характеръ избирательной системы волости, причины котораго были сейчасъ указаны, нельзя не заключить, что въ основу привлеченія волостного населенія къ участію въ выборахъ гласныхъ въ волостное собраніе также долженъ быть положенъ извѣстный имущественный цензъ.

Къ существованію послѣдняго въ избирательной системѣ волости приводятъ и соображенія о существѣ компетенціи волостного собранія, а равно о самой цѣли и назначеніи волостного устройства вообще. Огромная часть дѣлъ, входящихъ въ составъ вѣдѣнія волости, носитъ на себѣ ярко выраженныя черты мѣстнаго хозяйственнаго созиданія. Если по отношенію къ выборамъ государственнымъ система имущественнаго ценза представляется не вполнѣ безспорною, то тѣмъ болѣе знаменательно, что въ сферѣ управленія мѣстнаго, въ области выборовъ въ союзы общиннаго и даже провинціальнаго самоуправленія въ рѣшительномъ большинствѣ западноевропейскихъ государствъ господствуетъ въ тѣхъ или иныхъ степеняхъ и формахъ принципъ имущественнаго ценза. Общеизвѣстно, что указанный порядокъ вещей опирается на то начало, что право на участіе въ мѣстномъ хозяйственномъ самоуправленіи имѣетъ лишь тотъ, кто несетъ тяготу мѣстныхъ налоговъ и по имущественному своему положенію является существенно заинтересованнымъ въ мѣстномъ благоустройствѣ. При этомъ внѣшнимъ признакомъ, опредѣляющимъ какъ связь даннаго лица съ мѣстомъ, такъ и моментъ заинтересованности этого лица въ мѣстномъ благоустройствѣ, признается извѣстная степень его имущественнаго благосостоянія и тѣсно связанное съ нимъ несеніе податнаго бремени на мѣстныя нужды.

Это же начало принято и настоящимъ проектомъ, который, въ соотвѣтствіи съ исторически сложившимися основами нашего земскаго устройства, вводитъ въ составъ волостного общества всѣхъ лицъ, всѣ общества и учрежденія, владѣющія въ предѣлахъ волости недвижимыми имуществами.

Что же касается дальнѣйшихъ очертаній принятаго проектомъ активнаго права на участіе въ волостныхъ выборахъ, то въ семъ отношеніи неоходимо замѣтить прежде всего, что въ составѣ волости, въ качествѣ особыхъ владѣльцевъ недвижимости выступаютъ, наряду съ единичными личностями и учрежденіями и организаціи коллективныя, каковы земельныя крестьянскія общества. Существованіемъ ихъ проводится грань, раздѣляющая населеніе волости на двѣ отличныя по условіямъ быта группы. Пока институтъ земельныхъ обществъ, какъ особыхъ юридическихъ лицъ, существуетъ, членамъ этихъ обществъ должно быть предоставлено особое отъ другихъ элементовъ населенія право на участіе въ волостныхъ выборахъ, въ со-

ставѣ этихъ обществъ. Очевидно, что въ этомъ случаѣ никакихъ спеціальныхъ условій ценза для членовъ земельныхъ обществъ установлять не приходится, кромѣ тѣхъ общихъ основаній, которыми опредѣлится право ихъ на участіе въ земельномъ сходѣ, такъ какъ избирательнымъ собраніемъ въ данномъ случаѣ и будетъ земельный сходъ. На тѣхъ же основаніяхъ предполагается построить и выборы отъ поземельныхъ товариществъ, пріобрѣвшихъ землю съ содѣйствіемъ крестьянскаго банка.

Что же касается всѣхъ прочихъ избирателей волости, безъ различія ихъ сословій и состояній, то по отношенію къ нимъ необходимо установить извѣстную норму имущественнаго ценза. При выборѣ такового было принято во вниманіе, что цензъ, какъ мѣра въ большей или меньшей степени сокращающая контингентъ лицъ, привлекаемыхъ къ активному участію въ общественной самодѣятельности, отнюдь не долженъ переходить границу дѣйствительной необходимости. Цѣня въ высокой степени возможность сочетанія самыхъ разнообразныхъ и широкихъ элементовъ волостного населенія въ совмѣстной работѣ на почвѣ земскаго устроительства и считаясь съ преобладающей численностью крестьянскаго населенія, коему доселѣ принадлежала исключительная роль въ жизни волости, и ограничить вполнѣ законное и естественное значеніе котораго въ этой области мѣстнаго дѣла вовсе не входитъ въ задачу настоящихъ предположеній, представлялось необходимымъ, при опредѣленіи нормы имущественнаго ценза, опустить таковую до возможно низшаго предѣла и для сего ограничиться условіемъ владѣнія не менѣе одного года, въ предѣлахъ волости, имуществами, обложенными земскими сборами въ суммѣ не менѣе двухъ рублей въ годъ.

Умѣренность такого ограниченія, направленнаго лишь къ устраненію совершенно безхозяйныхъ и несамостоятельныхъ элементовъ, служитъ порукой въ томъ, что количество лицъ остающихся за бортомъ волостной самодѣятельности, будетъ незначительно и что къ мѣстному дѣлу открытъ будетъ доступъ самымъ широкимъ слоямъ населенія.

. Намѣченное рѣшеніе вопроса можетъ даже породить опасеніе обратнаго свойства. Не слишкомъ ли широко открыты двери къ волостнымъ выборамъ? Не угрожаетъ ли подавляющій наплывъ избирателей изъ низшихъ слоевъ населенія подавленіемъ насущнѣй-

шихъ интересовъ меньшинства крупныхъ плательщиковъ и не слѣдуетъ ли принять какія либо мѣры для гарантіи этихъ интересовъ?

Едва ли можно отрицать, что вопросъ этотъ имѣетъ серьезное значеніе.

Если разрѣшать настоящій вопросъ, ограничивая его рамки задачей охраны интересовъ болѣе крупныхъ представителей имущественнаго владѣнія отъ подавленія многочисленными элементами менѣе состоятельной массы избирателей, то на него имѣются готовые отвѣты въ видѣ практикуемой въ нѣкоторыхъ государствахъ классовой или разрядной системы выборовъ (Пруссія, Саксонія и др.), при которой избиратели, группируясь на категоріи по количеству уплачиваемыхъ налоговъ, выбираютъ отъ каждой категоріи (независимо отъ ея численности) равное число гласныхъ; той же цѣли могло бы служить введеніе въ составъ волостного собранія наиболѣе крупныхъ плательщиковъ «по личному праву», помимо выборовъ, каковое предположеніе неоднократно и возникало при выработкѣ земскихъ положеній 1864 и 1890 г.г.

Однако не входя въ принципіальную оцѣнку подобныхъ пріемовъ, достаточно замѣтить, что они оказались бы совершенно непримѣнимыми въ преобладающемъ большинствѣ нашихъ волостей по той простой причинѣ, что въ общественномъ укладѣ нашего мѣстнаго общества отсутствуетъ достаточное, для сколько-нибудь удовлетворительнаго функціонированія разрядной системы, число лицъ средняго достатка и въ частности — владѣльцевъ средней поземельной собственности. Что же касается до крупныхъ собственниковъ, какъ гласныхъ «по личному праву», то прежде всего въ большинствѣ волостей на отыщется такихъ лицъ въ достаточномъ количествѣ, или же, если они и владѣютъ недвижимостями въ предѣлахъ волости, то рѣдко проживая на мѣстахъ, едва ли будутъ склонны посѣщать волостныя собранія. Тѣ же одинокіе избиратели высшаго разряда, которые появились бы въ волостныхъ собраніяхъ на явно привилегированномъ положеніи, не будучи въ состояніи своими личными усиліями отстоять свои интересы, противоположные громадному большинству собранія, были бы встрѣчены этимъ большинствомъ враждебно, именно въ силу того, что они поставлены закономъ въ привилегированное положеніе.

Изложенныя соображенія заставляютъ совершенно отказаться отъ подобныхъ попытокъ, не обѣщающихъ

дать никакихъ цѣлесообразныхъ и желательныхъ результатовъ.

Надлежащее разрѣшеніе поставленнаго выше вопроса о способахъ, коими можно было бы гарантировать интересы какъ крупныхъ, такъ и среднихъ плательщиковъ отъ поглощенія ихъ массой плательщиковъ мелкихъ, получится, слѣдуетъ полагать, лишь тогда, если, отвлекаясь отъ узкой почвы классовыхъ противоположностей, искать на него отвѣта на болѣе общей и правильной основѣ, а именно на основѣ гарантіи интересовъ меньшинства вообще отъ безраздѣльнаго преобладанія большинства.

На этой почвѣ такіе мѣропріятія, буде они окажутся выполнимыми, явятся не предвзятыми пріемами той или иной соціальной политики, а возможнымъ оплотомъ, охраняющимъ молодые ростки мѣстной свободы и мѣстной культуры.

Для этого, искомое огражденіе интересовъ меньшинства должно быть направлено не на защиту того-или иного соціальнаго класса, какъ такового, а на защиту отдѣльныхъ лицъ, интересы которыхъ не сливаются съ общей массой, а выдѣляются изъ нея.

Такую защиту интересовъ можетъ дать только система выборовъ, организованная на началахъ представительства интересовъ меньшинства, совершенно независимо отъ того, въ чемъ выражается содержаніе этихъ интересовъ, будутъ ли то интересы экономическіе, соціальные, вѣроисповѣдные, племенные или какіе-либо другіе.

Эта система, въ примѣненіи къ выборамъ въ представительное собраніе, вѣдающее хозяйственные интересы мѣстнаго населенія и взимающее съ него сборы на удовлетвореніе мѣстныхъ пользъ и нуждъ—очевидно должна быть пропорціональною долѣ участія отдѣльныхъ плательщиковъ и ихъ группъ въ общей суммѣ платимаго ими сбора. Каждый гласный долженъ быть представителемъ группъ избирателей, уплачивающихъ сообща ту часть сбора, которая получается отъ раздѣленія общей суммы оклада на число гласныхъ.

Но какъ распредѣлить общее число волостныхъ гласныхъ между различными группами населенія волости, чтобы осуществить изложенную систему на практикѣ? И можно ли установить въ одномъ общемъ для всей Россіи законѣ эти группы, между которыми слѣдуетъ распредѣлить гласныхъ?

Отвѣты на эти вопросы требуютъ величайшей осторожности, ибо особыя, сравнительно съ Западной Европой, бытовыя условія нашего отечества побуждаютъ искать самостоятельныхъ путей разрѣшенія возникающихъ у насъ вопросовъ представительства, а мѣстныя особенности различныхъ областей Россіи, преимущественно окраинныхъ, столь разнообразны и своеобразны, что всякое обобщеніе можетъ быть дѣлаемо лишь весьма осмотрительно. Выше отмѣчена была та бытовая черта, которая раздѣляетъ населеніе волости на двѣ отличныя по своему укладу группы: это владѣніе надѣльной землей (и иной, приравниваемой къ ней) въ составѣ земельныхъ обществъ (и поземельныхъ товариществъ) и группа всѣхъ прочихъ владѣльцевъ волости.

Первая группа избирателей должна быть поставлена особо, съ предоставленіемъ этой группѣ выбора того числа гласныхъ, которое соотвѣтствуетъ суммѣ уплачиваемаго ими сообща сбора. Между отдѣльными земельными обществами удѣляемое имъ число гласныхъ должно быть распредѣляемо на томъ же основаніи, т. е. сообразно количеству сбора, каждымъ изъ нихъ уплачиваемаго. Общества и товарищества, не уплачивающія сбора въ количествѣ дающемъ право на выборъ одного гласнаго.—соединяются съ ближайшими для выборовъ.

Остальная часть избирателей, владѣющихъ цензами внѣ земельныхъ обществъ, выдѣляется въ особое избирательное собраніе и именно въ отношеніи этой послѣдней части возникаетъ вопросъ объ огражденіи правъ меньшинства, въ виду чрезвычайнаго разнообразія бытовыхъ интересовъ, раздѣляющихъ между собой отдѣльные элементы этого собранія.

Простѣйшая форма разслоенія интересовъ среди лицъ даже одного класса, живущихъ въ тѣхъ же бытовыхъ условіяхъ, напримѣръ мелкихъ землевладѣльцевъ или торговцевъ, создается тѣмъ фактомъ, что они проживаютъ въ разныхъ углахъ волости, причемъ одни пользуются существующей дорогою, другіе нуждаются въ проложеніи новой; одни переѣзжаютъ черезъ рѣку или оврагъ по мосту, находящемуся по прямой ихъ дорогѣ, другіе, чтобы попасть къ этому мосту должны дѣлать громадный объѣздъ и нуждаются въ постройкѣ моста на иномъ мѣстѣ; одни страдаютъ отъ забалачиванія ихъ земель рѣкою,—другіе нуждаются въ плотинѣ на этой рѣкѣ и т. п. Но на этомъ обособленіе интере-

совъ не останавливается: различные промыслы, привившіеся въ томъ или другомъ селѣ, создаютъ разнообразіе въ потребностяхъ населенія; интересы промышленнаго населенія вообще обособляются отъ нуждъ землевладѣльцевъ: среди послѣднихъ обнаруживаются различія въ интересахъ мелкихъ, среднихъ и крупныхъ землевладѣній; точно также интересы мелкихъ промышленниковъ не всегда совпадаютъ съ нуждами заводчиковъ и фабрикантовъ; выдѣляются въ особую группу интересы торговли. При однихъ условіяхъ жизни—выгоды торговцевъ и промышленниковъ объединяютъ ихъ въ общую группу, противоположную землевладѣльцамъ; при другихъ условіяхъ крупные землевладѣльцы могутъ найти соприкосновеніе съ крупными торговцами и промышленниками въ защитѣ ихъ общихъ интересовъ. Въ простѣйшихъ формахъ деревенской жизни возможны самыя разнообразныя сочетанія общественныхъ интересовъ, иногда основанныя на личныхъ связяхъ или соглашеніяхъ и гораздо болѣе подвижныя, тѣмъ въ городахъ, гдѣ различные интересы отстоялись и кристализовались въ особые соціальные классы, подчиняющіе себѣ и до нѣкоторой степени обезличивающіе отдѣльныхъ индивидумовъ. Поэтому, въ противоположность городскимъ избирателямъ, а равно избирателямъ болѣе крупныхъ земскихъ единицъ, легко раздѣляющихся по отдѣльнымъ избирательнымъ куріямъ, соотвѣтствующимъ классовымъ группамъ, для волостей не представляется достаточно твердаго основанія устанавливать въ самомъ текстѣ закона какого-либо подраздѣленія волостныхъ избирателей, владѣющихъ цензами внѣ земельныхъ обществъ. Такое подраздѣленіе можетъ имѣть мѣсто на каждыхъ выборахъ особо и обусловливаться свободными соглашеніями о томъ отдѣльныхъ избирателей.

Проектъ и допускаетъ возможность такой свободной группировки, устанавливая (ст. 17 п. 6), что до начала выборовъ отдѣльнымъ группамъ избирателей, уплачивающимъ въ совокупности земскіе сборы въ такомъ размѣрѣ, который соотвѣтствуетъ, по расчету избираемаго собраніемъ числа гласныхъ, одному, двумъ и болѣе гласнымъ, предоставляется заявить о желаніи своемъ произвести выборы гласныхъ между собой, причемъ въ такихъ случаяхъ разрѣшается избраніе одного гласнаго не менѣе какъ на трехъ избирателей, вошедшихъ между собою въ указанное соглашеніе, а

всѣ остальные гласные избираются остальными избирателями.

На почвѣ такого широкаго права свободной группировки могло бы имѣть мѣсто объединеніе волостныхъ избирателей, не только по матеріальнымъ интересамъ ихъ, о которыхъ сказано выше, но также и по другимъ, соединяющимъ ихъ между собой моментамъ, какъ напримѣръ общность племени или религіи и т. д.

На почвѣ проектируемой системы ничьи интересы не подразумѣваются прямо закономъ, не выдѣляются имъ, какъ таковые, но каждому, кто свои интересы обособляетъ изъ общихъ интересовъ массы избирателей, законъ даетъ въ руки сильное средство для ихъ защиты на выборахъ, предоставляя сгруппировать во имя этихъ обособленныхъ интересовъ нужное число избирателей для проведенія въ волостное собраніе возможно большаго числа гласныхъ. Едва ли можно добавить, что защита эта гарантируетъ только интересы тѣхъ, кто съумѣетъ и захочетъ пользоваться правами, имъ предоставляемыми. Элементы пассивные, не изыскивающіе способовъ къ самозащитѣ, ни отъ какой выборной системы не могутъ получить того, о чемъ сами не заботятся въ достаточной мѣрѣ.

Опасность этой системы скорѣе кроется въ противоположномъ и она предусмотрѣна проектомъ. Она заключается въ томъ, какъ бы отдѣльные крупные плательщики не воспользовались своимъ правомъ слишкомъ широко, въ ущербъ интересамъ большинства населенія. Поэтому и ограниченія свободной группировки избирателей должны быть направлены къ предупрежденію этой опасности. Напримѣръ, легко себѣ представить крупнаго землевладѣльца или фабриканта, уплачивающаго земскій сборъ въ размѣрѣ, равномъ $^3/_4$ или даже $^9/_{10}$ всей суммы, вносимой избирателями данной волости; предоставленіе ему одному выбора $^3/_4$ или $^9/_{10}$ всего числа гласныхъ представляло бы собою явную несообразность. Если крупный плательщикъ налога расчитываетъ на свое вліяніе среди избирателей, онъ съумѣетъ, можетъ быть, провести на общемъ съѣздѣ огромное большинство гласныхъ изъ угодныхъ ему лицъ; если такой разсчетъ кажется ему невѣрнымъ, и онъ требуетъ выдѣленія своей группы, то необходимо (какъ это сдѣлано въ проектѣ) поставить въ законѣ условіемъ, чтобы число гласныхъ, подлежащихъ избранію по этой группѣ не только зависѣло отъ суммы платимаго ея участниками сбора, но и

находилось въ нѣкоторомъ соотвѣтствіи съ численнымъ ея составомъ. Поэтому казалось бы правильнымъ на такихъ составившихся, по соглашенію избирателей, группахъ выборъ одного гласнаго предоставлять наличному составу не менѣе, чѣмъ изъ трехъ лицъ, для выбора двухъ гласныхъ—составъ избирателей слѣдуетъ удвоить и т. д.

Благодаря такой поправкѣ, отнюдь не ограничивающей свободу группировокъ избирателей, законъ окажетъ нѣкоторое поощреніе тѣмъ соглашеніямъ, которыя направлены къ общему благу и поэтому легко группируютъ вокругъ себя большое число лицъ, и напротивъ того, соглашенія, которыхъ цѣль клонится къ поддержанію своекорыстныхъ, враждебныхъ общему благу, стремленій отдѣльныхъ лицъ, встрѣтитъ нѣкорую преграду при проведеніи своихъ представителей въ гласные въ полной нормѣ, соотвѣтствующей суммѣ платимаго ихъ участниками сбора, благодаря требованію о минимальномъ личномъ составѣ выдѣлившихся группъ избирателей.

Само собой разумѣется, что соглашенія избирателей относительно выдѣленія ихъ въ отдѣльныя группы должны имѣть силу лишь на время данной выборной сессіи, и отнюдь не распространяются своей собственной силой на слѣдующія выборныя сессіи.

Чтобы покончить съ организаціей распорядительнаго органа волости остается отмѣтить, что численность такового опредѣляется, въ зависимости отъ численности населенія волости, уѣзднымъ совѣтомъ (ст. 12). При этомъ, сообразуясь съ предположеніями проекта преобразованія земскихъ учрежденій, согласно коему составъ уѣзднаго земскаго собранія опредѣляется въ границахъ отъ 45—75 гласныхъ, настоящій проектъ останавливается на 30 гласныхъ, какъ на наименьшей нормѣ численности волостного собранія и на 50, какъ наибольшей. Наконецъ, имѣя въ виду, что въ составъ волости входятъ и владѣнія церквей, монастырей, казны и удѣловъ, проектъ пополняетъ составъ волостного собранія членами, назначаемыми мѣстными епархіальными и губернскими, либо равными имъ властями, въ числѣ не болѣе одного представителя отъ каждаго рода владѣнія (ст. ст. 11 и 22). Слѣдуетъ, при этомъ, замѣтить, что приведеннымъ постановленіемъ отнюдь не исчерпывается степень участія въ волостномъ самоуправленіи лицъ бѣлаго духовенства. Таковыя, какъ владѣльцы частной недви-

жимости, удовлетворяющей условіямъ ценза, имѣютъ право участвовать въ волостныхъ выборахъ на общемъ основаніи, такъ какъ активнаго и пассивнаго избирательнаго на волостныхъ выборахъ права проектомъ лишаются только лица монашествующія (ст. 17, п. 4 и 18, п. 3 проекта пол. вол. упр. и ст. 22 п. 2 проекта полож. поселк. упр.).

Компетенція волостного собранія.

Какъ было указано выше, волость, какъ особый территоріальный округъ, сохраняется почти въ нынѣ существующихъ ея очертаніяхъ потому, что замѣнить ее какой либо иной болѣе отвѣчающей требованіямъ жизни единицей мѣстнаго управленія не представляется возможнымъ за отсутствіемъ той естественной солидарности отдѣльныхъ лицъ и общественныхъ соединеній, органическая группировка которыхъ, (напр. въ порядкѣ развитія сельскихъ союзовъ) могла бы въ будущемъ намѣтить иныя ячейки для пріуроченія функцій низшей земской единицы. Современная же волость, какъ извѣстно, наряду съ выполненіемъ разнообразныхъ задачъ мѣстнаго благоустройства, обслуживаетъ и рядъ общеадминистративныхъ и полицейскихъ потребностей, и съ этой точки зрѣнія представляется въ высшей степени важнымъ опорнымъ пунктомъ въ системѣ управленія вообще.

При такихъ условіяхъ настоящій проектъ, въ той части постановленій его, которая касается предметовъ вѣдѣнія волости, долженъ былъ сохранить за волостью обѣ части ея компетенціи, въ коихъ отражается ея двойственное значеніе: а) область дѣлъ по благоустройству мѣстному—дѣлъ, по существу однородныхъ съ предметами вѣдѣнія земскихъ учрежденій, и б) область задачъ административно-полицейскаго свойства. (Ст. 24 проекта, посвященная отраслямъ вѣдѣнія волостного собранія, перечисляетъ подробно функціи волости, причемъ въ извѣстной мѣрѣ пополняетъ и упорядочиваетъ существующую волостную компетенцію, очищаетъ ее отъ элементовъ, уже устарѣвшихъ, и особенно подчеркиваетъ нѣкоторыми своими постановленіями ту особую связь, которая должна установиться нынѣ между волостью и высшими единицами земскаго самоуправленія.

Въ числѣ постановленій послѣдней категоріи необходимо обратить вниманіе на установленіе, по соглашенію съ уѣздными земскими собраніями, способовъ участія волостныхъ учрежденій во всякаго рода земскихъ мѣропріятіяхъ, совершаемыхъ за счетъ и подъ руковод-

ствомъ земства (п. 7 ст. 24). Установленіемъ такихъ способовъ волость можетъ по каждому земскому мѣропріятію стать пособницей въ работѣ земскихъ организацій, приходя на помощь имъ и отчисленіемъ изъ волостныхъ средствъ и услугами своихъ собственныхъ органовъ.

Въ соотвѣтствіи съ этимъ значеніемъ волости и обложеніе на ея нужды поставлено проектомъ на началахъ процентнаго добавленія къ уѣздному земскому сбору, взимаемому въ предѣлахъ волости (п. 10 ст. 24).

Такая постановка дѣла, примѣнительно къ волости, предрѣшается характеромъ послѣдней, какъ мелкой земской единицы, а также тѣмъ, что болѣе обширный кругъ имуществъ, привлекаемый къ обложенію въ волости, равно какъ и самый характеръ этихъ имуществъ, по сравненію съ податными предметами поселковъ, устраняетъ практическое значеніе многихъ изъ тѣхъ возраженій, которые были разсмотрѣны въ объясненіяхъ по проекту положенія о поселковомъ управленіи—по поводу указаннаго выше пріема обложенія.

Объясненная постановка волостного обложенія можетъ вызвать возраженіе со стороны одного, едва ли устранимаго на ея почвѣ явленія. Въ составѣ отдѣльныхъ волостей могутъ оказаться столь крупныя и цѣнныя имущества, что обложеніе волостное, упадающее на нихъ въ предѣлахъ процентнаго добавленія къ земскому сбору, по размѣрамъ своимъ достигнетъ цифры, превышающей половину, (а то и больше) всей суммы волостнаго налога (въ такомъ положеніи, напримѣръ, окажется какая нибудь крупная фабрика), и вообще можетъ дать самой малочисленной и скудной волости огромный активъ въ бюджетѣ. Обстоятельство это наводило на мысль о томъ, насколько такое положеніе допустимо, въ смыслѣ взаимосоотвѣтствія отдѣльныхъ волостныхъ бюджетовъ, а равно съ точки зрѣнія интересовъ владѣльца такого предпріятія, которому придется уплачивать налогъ, далеко превышающій всѣ податные оклады, отбываемые плательщиками одной съ ними волости. Возникало также предположеніе регулировать такія случайныя приращенія волостного бюджета путемъ предоставленія подлежащей власти права относить извѣстныя превышенія, получающіеся въ данной, обладающей столь платежеспособнымъ источникомъ, волости на счета другихъ волостей, нуждающихся въ средствахъ. Но предположенія эти отпали изъ опасенія могущаго возникнуть въ этомъ случаѣ произвола, а также и по

тому соображенію, что такія случайныя приращенія средствъ данной волости, позволяющія ей широко развить дѣятельность по всѣмъ отраслямъ мѣстнаго благоустройства, дадутъ высшимъ единицамъ земскаго самоуправленія возможность сократить до минимума свои траты на благоустройство въ данной мѣстности и тѣмъ достигнуть извѣстныхъ сбереженій въ предѣлахъ своего бюджета.

Наконецъ, по поводу компетенціи волостного собранія слѣдуетъ замѣтить, что, въ зависимости отъ напряженія и развитія мѣстныхъ потребностей, сфера дѣятельности сего собранія можетъ расширяться посредствомъ пополненія ея отдѣльными дѣлами и предметами изъ числа принадлежащихъ вѣдѣнію земскихъ учрежденій. Для этого необходимо ходатайство волостного собранія (или по крайней мѣрѣ его согласіе) и постановленіе губернскаго совѣта (ст. 25).

Исполнительная часть волостной организаціи.

Органами исполнительными въ предѣлахъ волости являются—волостной старшина, его помощники, волостной писарь, волостные сотскіе и различныя вспомогательныя должностныя лица (ст. 26).

При начертаніи компетенціи волостного старшины, признано было невозможнымъ ограничить предметы его вѣдѣнія исключительно земско-общественными дѣлами, связанными съ компетенціей волостного собранія. Не говоря уже о томъ, что совершенное освобожденіе волостного старшины новой безсословной волости отъ тѣхъ административно-полицейскихъ функцій, которыя лежатъ нынѣ на существующихъ волостныхъ старшинахъ, требовало бы практически неосуществимой въ короткое время переработки всѣхъ уставовъ управленія, вводящихъ нынѣ волостныхъ старшинъ въ цѣпь органовъ, завѣдующихъ отдѣльными частями управленія (какъ, напримѣръ, уставъ о воинской повинности, податныя узаконенія и др.),—едва ли вообще представляются принципіальныя основанія отрицать *возможность и необходимость* возложенія нѣкоторыхъ административно-полицейскихъ функцій на проектированную выборную должность волостного старшины. Такой пріемъ, а именно—привлеченіе выборныхъ должностныхъ лицъ низшихъ общественныхъ корпорацій къ нѣкоторымъ обязанностямъ правительственнаго свойства, въ качествѣ посредствующей инстанціи между населеніемъ и всѣмъ строемъ управленія, вообще очень часто практикуется въ устройствѣ низшаго управленія и оправдывается не лишенными реальнаго значенія

соображеніями. Съ одной стороны, въ этомъ пріемѣ нельзя не видѣть одного изъ способовъ участія населенія въ управленіи, использованіе которыхъ, въ предѣлахъ практической возможности, является вообще однимъ изъ руководящихъ началъ составленныхъ проектовъ; съ другой же стороны—посредствующее положеніе выборныхъ отъ населенія лицъ между населеніемъ и администраціей въ тѣхъ дѣлахъ, которыя ближайшимъ образомъ затрогиваютъ интересы населенія, не можетъ не смягчать соприкосновенія съ послѣднимъ всего административнаго механизма. Съ этой точки зрѣнія важно только, чтобы выборныя должностныя лица не были подчинены, по такого рода дѣламъ, чрезмѣрно тяжелымъ формамъ воздѣйствія со стороны органовъ администраціи (что вполнѣ достигается проектомъ), а также, чтобы они не были обременены, сверхъ должной мѣры, указаннаго рода производными обязанностями. Эта послѣдняя цѣль, по состоянію нашихъ уставовъ управленія, не можетъ быть достигнута нынѣ въ полномъ ея объемѣ, но принята въ основаніе при переработкѣ этихъ уставовъ. По симъ основаніямъ, къ вѣдѣнію волостного старшины, согласно проекту, отнесены: 1) административныя и полицейскія функціи и притомъ какъ по дѣламъ общаго управленія, такъ и по многообразнымъ спеціальнымъ его отраслямъ, и 2) обязанности по дѣламъ земскаго управленія (въ частности участіе въ завѣдываніи по уполномочію земскихъ собраній, находящимися въ предѣлахъ волости земскими заведеніями и исполненіи порученій земскихъ собраній и управъ по предметамъ ихъ вѣдѣнія). Ему же принадлежитъ и административно-карательная власть на тѣхъ же основаніяхъ, что и поселковому старостѣ, но въ предѣлахъ наложенія штрафовъ до 10 р. (включительно) въ пользу волостныхъ суммъ.

Силой вещей компетенція исполнительнаго органа волостного управленія очерчивается весьма широко. Въ соотвѣтствіи съ этимъ проектъ стремится увеличить число агентовъ, содѣйствующихъ старшинѣ въ выполненіи его разносторонних обязанностей. Такими агентами являются по всѣмъ дѣламъ, подлежащимъ вѣдѣнію старшины,—его помощники, учреждаемые обязательно въ волостяхъ, въ которыхъ населеніе превышаетъ 1000 жителей мужскаго пола. Въ этихъ случаяхъ помощники учреждаются въ числѣ, опредѣляемомъ уѣзднымъ совѣтомъ. По закону и въ

волостяхъ меньшаго состава отъ волостнаго собранія зависитъ учреждать должности помощниковъ старшины (съ разрѣшенія того же совѣта), а также увеличивать число такихъ должностей, въ томъ случаѣ когда оно опредѣляется совѣтомъ (ст. 27). По письмоводству волости подчиненнымъ сотрудникомъ старшины является волостной писарь, а въ области полиціи исполнительной, наружной и уголовной—волостные сотскіе.

III. Проектъ Положенія о правительственныхъ участковыхъ коммисарахъ.

По существующему въ настоящее время порядку, весь надзоръ и все руководство дѣятельностью крестьянскихъ сельско-общественныхъ и волостныхъ организацій ввѣрены земскимъ участковымъ начальникамъ, учрежденнымъ согласно закону 12 Іюля 1889 г.

Въ основаніе этого института была положена мысль—создать особый органъ для попеченія о многообразныхъ нуждахъ крестьянскаго населенія, а также для охраны земскаго мира путемъ предупрежденія и пресѣченія нарушеній благочинія, общественнаго порядка, безопасности и правъ частныхъ лицъ въ сельскихъ мѣстностяхъ.

Согласно основной идеѣ упомянутаго закона, земскіе начальники были снабжены весьма широкими полномочіями для осуществленія возложенныхъ на нихъ весьма сложныхъ и отвѣтственныхъ задачъ. Исходя изъ весьма печальныхъ результатовъ, къ которымъ привело въ теченіе 15 лѣтъ, протекшихъ со времени упраздненія въ 1874 г. мировыхъ посредниковъ, ослабленіе надзора надъ дѣятельностью крестьянскаго общественнаго управленія при бывшихъ уѣздныхъ по крестьянскимъ дѣламъ присутствіяхъ, правительство задавалось цѣлью въ лицѣ земскихъ начальниковъ создать способы авторитетнаго, рѣшительнаго и въ то же время по возможности менѣе формальнаго завѣдыванія и надзора за всѣмъ ходомъ крестьянскаго дѣла на мѣстахъ. Отсюда вытекли послѣдовательно всѣ основныя черты должности земскаго начальника: соединеніе въ его рукахъ административной и судебной власти; попечительное значеніе его надзора съ правомъ контролировать всѣ приговоры крестьянскихъ сходовъ не только въ смыслѣ законности сихъ приговоровъ, но и по существу; подчиненіе земскому начальнику всѣхъ должностныхъ лицъ крестьянскаго общественнаго упра-

вленія: возложеніе на земскаго начальника широкихъ полномочій по предмету попеченія о хозяйственномъ благосостояніи и нравственномъ преуспѣяніи крестьянъ; по надзору за мірскими капиталами, кредитными учрежденіями, опеками и мног. др.; сюда же надо отнести присвоенную этой должности административно-карательную власть и, наконецъ, сословно-помѣстный цензъ, какъ способъ привлеченія къ ней мѣстныхъ дворянъ-землевладѣльцевъ, связанныхъ съ мѣстнымъ крестьянскимъ населеніемъ старыми бытовыми связями и реальными интересами землевладѣнія, а потому съ одной стороны — хорошо знакомыхъ съ мѣстными условіями, а съ другой — не чужихъ и населенію.

Со времени введенія въ дѣйствіе института земскихъ начальниковъ, въ нашей государственной и общественной жизни произошли, однако, коренныя перемѣны, отразившіяся рѣзко и на укладѣ мѣстныхъ отношеній. Замѣтно повысился уровень общественной самодѣятельности, еще въ болѣе сильной степени расшатались устои бытовой обособленности крестьянской массы, которые служили основаніемъ для сословнаго построенія крестьянства и вытекающихъ изъ сего спеціальныхъ порядковъ управленія этой частью населенія. Къ этимъ новымъ условіямъ общественности институтъ земскихъ начальниковъ, разсчитанный на иной складъ отношеній, приспособлялся съ трудомъ. Наконецъ и осуществленіе широкихъ, дискреціонныхъ полномочій этой должности, благодаря различнымъ причинамъ, давало результаты, не соотвѣтствовавшіе видамъ и намѣреніямъ правительства.

Все это, прежде всего, вызвало необходимость нѣкотораго упорядоченія должности земскихъ начальниковъ, что и было выполнено въ отношеніи административной части ихъ вѣдѣнія путемъ изданія 11 Августа 1905 г. Министерствомъ Внутреннихъ Дѣлъ наказа о порядкѣ дѣйствій земскихъ начальниковъ по дѣламъ административнымъ. Наказомъ этимъ въ значительной мѣрѣ сужена была область примѣненія земскими начальниками ихъ дискреціонной и административно-карательной власти, а вмѣстѣ съ тѣмъ во всѣ области ихъ административной дѣятельности внесены отчетливый порядокъ и соблюденіе опредѣленныхъ формъ.

Однако очевидно эту мѣру нельзя признать достаточной. Совершившаяся коренная перемѣна въ условіяхъ нашего государственнаго быта вызываетъ, какъ это было объяснено выше, настоятельную необходи-

мость согласовать съ основными началами новаго государственнаго строя и весь распорядокъ мѣстнаго управленія, выдвигая при этомъ совершенно новые запросы и требованія для такого преобразованія, а именно принципы безсословности и мѣстнаго самоуправленія.

Между тѣмъ вся постановка должности земскаго начальника оказывается въ полномъ разладѣ съ этими двумя основными требованіями.

Воспослѣдовавшій 5 Октября 1906 г. Именной ВЫСОЧАЙШІЙ Указъ Правительствующему Сенату положилъ начало частичному измѣненію характера и полномочій учрежденій, завѣдующихъ крестьянскимъ дѣломъ. Указомъ этимъ, между прочимъ повелѣно было: 1) предоставить всѣмъ россійскимъ подданнымъ безразлично отъ ихъ происхожденія, за исключеніемъ инородцевъ, одинаковыя въ отношеніи государственной службы права, примѣнительно къ таковымъ правамъ лицъ дворянскаго сословія, съ упраздненіемъ всѣхъ особыхъ преимуществъ на занятіе по опредѣленію отъ Правительства нѣкоторыхъ должностей въ зависимости отъ сословнаго происхожденія (отд. I указа); 2) отмѣнить статью 57 Пол. Устан. Крест., въ силу коей лица, подвѣдомственныя волостному и сельскому управленіямъ, подвергаются по постановленіямъ земскихъ начальниковъ безъ формальнаго производства административнымъ взысканіямъ за неисполненіе распоряженій означенныхъ должностныхъ лицъ (отд. XI), и 3) установить, что уѣздные съѣзды могутъ отмѣнять приговоры крестьянскихъ общественныхъ сходовъ, по представленіямъ земскихъ начальниковъ, основаннымъ на статьѣ 31 Пол. Устан. Крест., только въ тѣхъ случаяхъ, когда приговоръ постановленъ несогласно съ законами, либо когда приговоръ, нарушающій законныя права членовъ сельскихъ обществъ, или приписанныхъ къ волости лицъ, обжалованъ заинтересованными лицами (отд. XII).

Означеннымъ ВЫСОЧАЙШИМЪ Указомъ устранены такимъ образомъ существеннѣйшія особенности въ постановкѣ института земскихъ начальниковъ, вытекавшія изъ требованія сословно-дворянскаго ценза при замѣщеніи открывающихся вакансій земскихъ начальниковъ, а равно изъ дискреціонной ихъ власти — подвергать подвѣдомственныхъ крестьянскому общественному управленію лицъ арестамъ и денежнымъ взысканіямъ и представлять къ отмѣнѣ обществен-

ные приговоры по основаніямъ, не имѣющимъ отношенія къ законности распоряженій крестьянскихъ сходовъ.

Съ сего времени попечительное значеніе земскихъ начальниковъ, составлявшее основную черту всего института, должно почитаться въ корнѣ поколебленнымъ. Къ этому необходимо добавить, что съ преобразованіемъ мѣстнаго суда земскіе начальники лишатся присущихъ имъ нынѣ судебныхъ полномочій, кои всецѣло имѣютъ быть сосредоточены въ вѣдѣніи учрежденій судебныхъ, дѣйствующихъ на основаніи судебныхъ уставовъ Императора Александра II.

Въ конечномъ выводѣ оказывается, что изъ состава компетенціи земскаго начальника одинъ за другимъ отпадаютъ всѣ наиболѣе существенные элементы.

Учрежденіе же въ мѣстности безсословныхъ, самоуправляющихся организацій, въ связи съ предстоящимъ завершеніемъ задачи полнаго объединенія крестьянъ въ правахъ со всѣмъ населеніемъ Имперіи, лишаетъ существующія учрежденія по крестьянскимъ дѣламъ всякаго ихъ значенія, такъ какъ вся постановка этихъ учрежденій связана съ цѣлями спеціальнаго управленія крестьянствомъ, какъ сословнымъ цѣлымъ.

При такихъ условіяхъ очевидно, что о какихъ либо дальнѣйшихъ усовершенствованіяхъ и поправкахъ въ должности земскаго участковаго начальника не можетъ быть и рѣчи. Такого рода попытки были бы совершенно безцѣльны и безнадежны. Сложившійся строй мѣстныхъ отношеній не мирится вовсе съ этимъ институтомъ и послѣдній долженъ быть совершенно упраздненъ.

Однако такой мѣрой отнюдь не предрѣшается вопросъ объ упраздненіи и самаго участка, какъ особой единицы управленія. Напротивъ того, за сохраненіе этого промежуточнаго звена между организаціей волостей и уѣзднымъ управленіемъ и за созданіе въ предѣлахъ участковаго района особой правительственной должности говоритъ рядъ весьма существенныхъ соображеній.

Съ осуществленіемъ настоящихъ преобразованій въ области сельскаго и волостного управленій, распорядительная власть по удовлетворенію потребностей мѣстнаго благоустройства, въ значительной степени, выпадетъ на долю низшихъ безсословныхъ самоуправляющихся организацій, при чемъ число общественныхъ

учрежденій въ мѣстности замѣтно увеличится по сравненію съ современной ихъ численностью.

Не подлежитъ сомнѣнію, что параллельно съ этимъ объемъ работы, отправляемой правительственными агентами въ области мѣстной администраціи, сократится. Однако, на ряду съ этимъ для правительственной власти возникнетъ новая и притомъ въ высшей степени важная задача, чрезвычайно близкая интересамъ правительства, поручающаго отъ своего имени исполненіе обязанностей управленія различнымъ общественнымъ установленіямъ, а равнымъ образомъ важная и для интересовъ всего мѣстнаго населенія, которое состоитъ въ постоянныхъ отношеніяхъ съ указанными установленіями и ихъ исполнительными агентами. Задача эта заключается въ обезпеченіи правильности и законности дѣйствій всѣхъ мѣстныхъ учрежденій земельнаго, поселковаго и волостного управленій какъ въ лицѣ распорядительныхъ органовъ ихъ, такъ и исполнительныхъ, что достигается, во-первыхъ, путемъ надзора, а, во вторыхъ, путемъ административнаго суда, т. е. разсмотрѣнія и разрѣшенія ходатайствъ объ отмѣнѣ незаконныхъ распоряженій упомянутыхъ учрежденій и должностныхъ лицъ, если таковыми распоряженіями нарушаются чьи-либо законныя права. Установленіе такого надзора нисколько не противорѣчитъ самоуправляющемуся характеру общественныхъ организацій. Ни практика, ни теорія самоуправленія не знаютъ понятія безконтрольнаго самоуправленія въ государствѣ. Важно лишь, чтобы предѣлы такого контроля принципіально ограничивались вопросами о законности дѣйствій органовъ самоуправленія, не переходя въ крайне неопредѣленную и растяжимую область наблюденія за цѣлесообразностью такихъ дѣйствій, такъ какъ за порогомъ этой области тускнѣетъ моментъ самостоятельности, неразлучный съ понятіемъ самоуправленія.

Напротивъ того, необходимость особаго надзора въ объясненныхъ предѣлахъ подсказывается широтой и важностью предметовъ, ввѣренныхъ завѣдыванію земельныхъ, поселковыхъ и волостныхъ управленій и существеннымъ значеніемъ, которое могутъ получить постановленія ихъ въ смыслѣ отношенія къ интересамъ отдѣльныхъ лицъ, когда интересы эти признаны закономъ.

Мало того, при всемъ довѣріи къ общественнымъ силамъ нельзя ожидать, чтобы работа ихъ, и въ осо-

бенности на первыхъ же порахъ ихъ выступленія на поприще дѣйствительной самостоятельности, стояла на одинаковомъ уровнѣ во всѣхъ отрасляхъ. Въ составѣ возлагаемыхъ на нихъ задачъ имѣются несомнѣнно и такія, которыя получатъ меньшій въ ихъ глазахъ интересъ, какъ не стоящія въ непосредственной связи съ благоустройствомъ въ данной мѣстности, быть и условія жизни которой всегда будутъ главными побудительными мотивами къ тѣмъ или инымъ начинаніямъ и отправленіямъ. Однако, означенныя задачи не лишаются тѣмъ своего исключительнаго общеправительственнаго значенія. Таковы, напримѣръ, вопросы, связанные съ призывомъ къ исполненію воинской и военно-конской повинности и многія стороны дѣятельности, такъ или иначе входящія въ сферу фискальнаго управленія (п.п. 6 и 7 ст. 3 проекта полож. о вол. упр.). По отношенію къ такимъ спеціальнымъ задачамъ, работа упомянутыхъ общественныхъ организацій въ лицѣ ихъ исполнительныхъ агентовъ несомнѣнно нуждается въ извѣстномъ объединяющемъ руководствѣ, которое по существу дѣла можетъ быть дано только органомъ правительственной власти.

На почвѣ этихъ задачъ и потребностей возникаетъ вопросъ о томъ, къ какому же именно центру надлежитъ пріурочить наблюденіе за тѣмъ, чтобы движеніе общественной самодѣятельности протекало въ строгихъ рамкахъ закона, не отклоняясь отъ предназначенныхъ имъ общихъ границъ и не нарушая въ предѣлахъ послѣднихъ законныхъ правъ отдѣльныхъ лицъ и общественныхъ союзовъ, а также кому должно принадлежать объединеніе и высшее руководство должностными лицами общественныхъ управленій по указаннымъ особымъ ихъ обязанностямъ. Возложеніе подобныхъ функцій на уѣздное управленіе едва ли заслуживаетъ серьезнаго обсужденія. Обширность территорій нашихъ уѣздовъ исключаетъ возможность той массы непосредственныхъ сношеній всѣхъ низшихъ управленій и мѣстныхъ обывателей съ уѣзднымъ центромъ, какую могутъ породить практическія потребности жизни и административнаго обихода. Еще затруднительнѣе было бы организовать непосредственный надзоръ уѣзднаго учрежденія за дѣятельностью низшихъ единицъ мѣстнаго управленія. Уѣздный центръ представляется вполнѣ естественнымъ и удобнымъ мѣстомъ пріуроченія административнаго суда въ низшей его инстанціи, по функціи непосредственнаго надзора, имѣющія давать над-

лежащій матеріалъ для дѣятельности этого суда, призваннаго къ водворенію начала законности на низшихъ ступеняхъ мѣстнаго управленія, очевидно не совмѣстимы съ положеніемъ уѣзднаго органа, а ищутъ себѣ иныхъ, болѣе многочисленныхъ, болѣе близкихъ къ населенію и болѣе подвижныхъ агентовъ.

Вышеизложенныя соображенія приводятъ къ заключенію о необходимости заполненія образующагося между уѣздомъ и низшими единицами мѣстнаго управленія, начиная съ волости, пробѣла—особой организаціей (участковой), воплощающейся въ лицѣ единоличнаго представителя общеправительственной власти, котораго основной задачей должно явиться проведеніе начала законности въ строй низшихъ мѣстныхъ учрежденій и высшее объединеніе дѣятельности ихъ должностныхъ лицъ по возложеннымъ на послѣднихъ общеадминистративнымъ обязанностямъ. Изъ этихъ именно предположеній и исходитъ настоящій проектъ, предлагающій для указанныхъ цѣлей должность участковаго правительственнаго коммисара и направленный къ тому, чтобы въ отличіе отъ дѣйствующихъ нынѣ въ сельской средѣ началъ вотчинно-попечительнаго управленія, внести въ эту среду начала непререкаемаго, обязательнаго для всѣхъ закона и общегосударственнаго авторитета, не связаннаго никакими мѣстными вліяніями и не ограниченнаго никакими вѣдомственными цѣлями. Въ утвержденіи этихъ основныхъ началъ государственной и общественной жизни болѣе всего нуждается наша деревня, тщетно отыскивающая недоступный ей и далекій для нея законъ и не видящая нынѣ въ своей средѣ иныхъ представителей общеправительственной власти, кромѣ полиціи.

Въ виду того, что участковый коммисаръ является, согласно предположеніямъ проекта, органомъ общегосударственнаго управленія (ст. 1), и вѣдомство его распространяется на всѣхъ лицъ, проживающихъ въ предѣлахъ участка безъ различія званій и состояній (ст. 2), то въ соотвѣтствіи съ этимъ проектъ не связываетъ замѣщенія этой должности съ какими-либо условіями сословнаго ценза. Напротивъ, въ проектѣ особо подчеркивается значеніе ценза образовательнаго, а равно практическаго стажа, какъ подготовительной стадіи къ названной должности. Согласно ст. 5 проекта, къ опредѣленію на должности правительственныхъ участковыхъ коммисаровъ допускаются лица, достигшія не менѣе 25 лѣтъ отъ роду и имѣющія дипломъ объ

окончаніи курса въ одномъ изъ высшихъ или среднихъ учебныхъ заведеній Имперіи, либо выдержавшія соотвѣтственное испытаніе, если при томъ лица эти, состоя кандидатами на правительственныя должности, пріобрѣли право на занятіе самостоятельныхъ административныхъ должностей, либо занимали ранѣе такія должности, въ которыхъ могли получить надлежащую подготовку къ исполненію обязанностей правительственнаго участковаго коммисара. Такимъ образомъ, по смыслу указанной статьи, образовательный цензъ, въ предѣлахъ ею обозначенныхъ, составляетъ непремѣнное и не знающее исключеній условіе для замѣщенія этой должности. Но кромѣ теоретическаго образованія проектъ требуетъ отъ будущихъ коммисаровъ и практической подготовки. Особое условіе этой подготовки въ видѣ учрежденія «кандидатовъ на правительственныя должности» предполагается разработать отдѣльно, опредѣливъ спеціальными правилами порядокъ прохожденія кандидатами подготовительной службы, а также условія пріобрѣтенія ими права на занятіе самостоятельныхъ должностей по администраціи. Этотъ контингентъ теоретически и практически подготовленныхъ лицъ, удовлетворяющихъ по уровню своихъ знаній и опыта отвѣтственнымъ требованіямъ, предъявляемымъ къ должности коммисара, и будетъ служить преимущественнымъ матеріаломъ для замѣщенія упомянутой должности.

Переходя къ разсмотрѣнію компетенціи участковаго коммисара, установленной проектомъ, надлежитъ остановиться, прежде всего, на той части означенной компетенціи, въ которой, по преимуществу, выражается положеніе коммисара, какъ органа надзора за законностью дѣятельности общественныхъ учрежденій. По сему предмету въ проектѣ о правительственныхъ участковыхъ коммисарахъ имѣется лишь статья 13 ссылочнаго характера, согласно которой по дѣламъ земельнаго, поселковаго и волостного управленій коммисаръ исполняетъ обязанности, возложенныя на него соотвѣтственными положеніями и сносится по дѣламъ означенныхъ управленій съ подлежащими учрежденіями. Ближайшимъ образомъ обязанности эти опредѣляются въ отдѣльныхъ положеніяхъ и притомъ въ однихъ и тѣхъ же принципіальныхъ чертахъ, а именно коммисаръ, усмотрѣвъ непосредственно или вслѣдствіе принесенной ему жалобы на приговоръ земельнаго, или поселковаго сходовъ (или поселковаго собранія),

или сельскаго совѣта, либо волостного собранія, что сіи учрежденія дѣйствовали съ нарушеніемъ закона, или неисполняютъ возложенныхъ на нихъ закономъ обязанностей, имѣетъ право войти съ представленіемъ въ уѣздный совѣтъ объ отмѣнѣ незаконнаго приговора, или объ обязаніи указанныхъ учрежденій совершить обязательныя для нихъ распоряженія (ст. 82 проекта Пол. поселк. упр., ст. 47 проекта Пол. о вол. упр.).

Во всѣхъ такихъ случаяхъ коммисару предоставляется лишь право надзора, но не полномочія административной юрисдикціи, которая сосредоточивается въ вѣдѣніи уѣзднаго совѣта, и содержаніе права надзора исчерпывается исключительно вопросами о законности дѣйствій общественныхъ управленій, не касаясь цѣлесообразности таковыхъ дѣйствій.

Въ послѣднемъ отношеніи проектъ дѣлаетъ нѣкоторое отступленіе лишь для случаевъ, когда приговоры упомянутыхъ управленій представляется на утвержденіе высшихъ инстанцій (напримѣръ, уѣзднаго совѣта). Въ этомъ случаѣ коммисаръ сообщаетъ утверждающему приговоръ учрежденію свое по дѣлу заключеніе, въ которомъ естественно не можетъ не коснуться существа вопроса со стороны его цѣлесообразности. Настоящій проектъ перечисляетъ эти случаи въ ст. 78: это приговоры поселковыхъ сходовъ и собраній, а также сельскихъ совѣтовъ объ отчужденіи общественныхъ имуществъ, о производствѣ расходовъ изъ общественныхъ капиталовъ и о заключеніи займовъ. Подобныя же функціи принадлежатъ коммисару и по приговорамъ земельныхъ сходовъ, напримѣръ—объ отдачѣ общественной земли въ аренду подъ разработку нѣдръ (ст. 3 прил. къ ст. 21 Пол. крест. земл.). Во всѣхъ перечисленныхъ случаяхъ особый порядокъ утвержденія вызывается сложностью предмета общественнаго приговора и его существеннымъ значеніемъ для интересовъ даннаго общественнаго союза. Такія полномочія всегда однако составляютъ исключеніе изъ общаго правила и, какъ таковыя, точно перечисляются въ подлежащихъ Положеніяхъ, а слѣдовательно и не подлежатъ никакому распространительному толкованію.

Въ прочей части принадлежащихъ ему предметовъ вѣдѣнія коммисаръ выступаетъ въ роли органа активной администраціи. Здѣсь прежде всего нельзя не отмѣтить тѣхъ сторонъ его дѣятельности, которыя, хотя переходятъ къ нему изъ состава компетенціи упраздняемой должности земскаго начальника, но въ качествѣ функ-

цій общегосударственнаго значенія, лишаются какой-бы то ни было попечительной окраски. Сюда относятся обязанности коммисара по завершенію позе-мельнаго устройства сельскихъ обывателей, по дѣламъ о взиманіи окладныхъ сборовъ и по дѣламъ воинской и военно-конской повинностямъ (ст.ст. 14, 15 и 16). Наконецъ на коммисара, какъ на органа общеправительственной власти могутъ быть вообще возлагаемы порученія по всѣмъ дѣламъ уѣзднаго и губернскаго управленій (ст. 17).

Особымъ элементомъ компетенціи коммисара является обязанность объединенія и руководства должностными лицами общественныхъ управленій по дѣламъ общеадминистративнаго значенія, а также по дѣламъ общественнаго благоустройства и благосостоянія, поскольку такое руководство въ послѣдней категоріи дѣлъ не выступаетъ изъ рамокъ общаго призванія коммисара слѣдить за соблюденіемъ закона въ дѣятельности общественныхъ управленій. Въ соотвѣтствіи съ этими его обязанностями и полномочіями коммисару предоставляется и право утвержденія въ должности волостныхъ старшинъ, поселковыхъ старостъ, помощниковъ ихъ и предсѣдателей сельскихъ совѣтовъ (ст.ст. 54, 55, 77 проекта Пол. о поселк. упр. и ст. 30 проекта Пол. о вол. упр.), а также право отмѣны незаконныхъ распоряженій должностныхъ лицъ общественнаго управленія и нѣкоторыя дисциплинарныя функціи по отношенію къ низшимъ, служащимъ по найму, должностнымъ лицамъ.

Едва ли нужно особо упоминать, что всѣ постановленія коммисара могутъ быть обжалованы въ инстанціонномъ порядкѣ.

Общее число должностей правительственныхъ участковыхъ коммисаровъ проектируется въ количествѣ, приблизительно вдвое меньшемъ, чѣмъ число должностей земскихъ начальниковъ.

Составленные на изложенныхъ главныхъ основаніяхъ проекты Положеній: 1) о поселковомъ управленіи, 2) о волостномъ управленіи и 3) объ участковыхъ правительственныхъ коммисарахъ—имѣю честь представить на уваженіе Государственной Думы.

Подписалъ: Министръ Внутреннихъ Дѣлъ *П. Столыпинъ.*

Скрѣпилъ: За Управляющаго Земскимъ Отдѣломъ *Ив. Страховскій.*

Проектъ.

ПОЛОЖЕНІЕ

О

поселковомъ управленіи.

РАЗДѢЛЪ ПЕРВЫЙ.

Общія положенія.

1. Къ вѣдомству поселковаго управленія, въ предѣлахъ власти, указанныхъ въ семъ Положеніи, относится попеченіе о благоустройствѣ и благосостояніи сельскихъ населенныхъ мѣстъ, какъ-то: мѣстечекъ, селъ, деревень и тому подобныхъ поселеній, не подвѣдомственныхъ городскому общественному управленію.

2. Поселковое управленіе возлагается на земельныя, волостныя и поселковыя общества и на сельскіе союзы.

3. Поселковое управленіе возлагается на земельныя общества въ тѣхъ сельскихъ населенныхъ мѣстахъ, въ которыхъ составъ жителей совпадаетъ вполнѣ, или не менѣе какъ въ девяти десятыхъ частей, съ составомъ членовъ мѣстнаго земельнаго общества, если притомъ общественныя потребности сельскаго населеннаго мѣста настолько несложны, что могутъ быть удовлетворяемы на средства земельнаго общества и при посредствѣ земельныхъ общественныхъ учрежденій.

4. Въ случаяхъ возложенія обязанностей поселковаго управленія на земельныя общества, къ вѣдѣнію зе-

мельныхъ общественныхъ учрежденій относятся, сверхъ дѣлъ, указанныхъ въ Положеніи о крестьянскомъ землевладѣніи, нижеслѣдующія дѣла и предметы:

1) къ вѣдѣнію земельнаго схода: а) запрещеніе и разрѣшеніе открытія въ предѣлахъ селенія частныхъ питейныхъ заведеній съ раздробительной продажей крѣпкихъ напитковъ: б) устройство и содержаніе ночныхъ карауловъ; в) устройство и содержаніе пожарныхъ обозовъ; г) устройство и содержаніе, въ предѣлахъ селенія, дорогъ, улицъ, площадей, сточныхъ трубъ, прудовъ, колодцевъ, канавъ, мостовъ, гатей и переправъ; д) разсмотрѣніе строительнаго плана селенія; е) выдача пособій изъ общественныхъ средствъ на устройство и содержаніе правительственныхъ, церковныхъ, земскихъ и частныхъ учебныхъ заведеній, больницъ, богадѣленъ, пріютовъ и тому подобныхъ общеполезныхъ и благотворительныхъ заведеній, существующихъ или учреждаемыхъ въ предѣлахъ селенія, либо въ ближайшемъ отъ него разстояніи, и ж) возбужденіе ходатайствъ по дѣламъ о благоустройствѣ и благосостояніи селенія, а равно представленіе заключеній по симъ предметамъ, вслѣдствіе запросовъ правительственныхъ и общественныхъ учрежденій,

и 2) къ вѣдѣнію земельнаго старосты: а) исполненіе порученій участковаго коммисара и земскихъ учрежденій по дѣламъ, касающимся благоустройства и благосостоянія селенія, и б) распоряженія по подачѣ помощи въ чрезвычайныхъ случаяхъ, какъ. напримѣръ, при пожарахъ, наводненіяхъ, повальныхъ болѣзняхъ и другихъ общественныхъ бѣдствіяхъ.

5. Поселковое управленіе возлагается на волостныя общества въ тѣхъ волостяхъ, въ составъ которыхъ входитъ только одно сельское населенное мѣсто, причемъ въ такихъ случаяхъ на подлежащія волостныя учрежденія, по исполняемымъ ими обязанностямъ поселковаго управленія распространяется, въ соотвѣтственныхъ отношеніяхъ, дѣйствіе правилъ, изложенныхъ въ раздѣлѣ второмъ сего Положенія.

6. Поселковое управленіе возлагается на поселковыя общества, учреждаемыя на основаніяхъ, изложенныхъ въ раздѣлѣ второмъ сего Положенія, въ тѣхъ случаяхъ: 1) когда, вслѣдствіе значительныхъ размѣровъ и торгово-промышленнаго развитія сельскаго населеннаго мѣста, наличности въ немъ значительнаго ко-

личества пришлаго населенія, либо по другимъ мѣстнымъ условіямъ, попеченіе о его благоустройствѣ и благосостояніи не можетъ быть оставлено на обязанности мѣстнаго земельнаго или волостного общества: и 2) когда въ данномъ населенномъ мѣстѣ не имѣется ни земельнаго, ни волостнаго общества, а между тѣмъ общественныя потребности благоустройства и благосостоянія настолько развиты, что не могутъ быть удовлетворямы путемъ добровольнаго соглашенія жителей населеннаго мѣста, но требуютъ особаго о нихъ попеченія.

7. Сельскіе союзы образуются изъ поселковыхъ обществъ и изъ тѣхъ земельныхъ обществъ, на которыя возложены обязанности поселковаго управленія, а также изъ частныхъ владѣльцевъ, на условіяхъ взаимнаго ихъ между собою соглашенія, по правиламъ, изложеннымъ въ раздѣлѣ третьемъ сего Положенія.

8. Дѣла объ учрежденіи и упраздненіи поселковыхъ обществъ, объ установленіи и измѣненіи ихъ границъ и о введеніи въ нихъ общественнаго управленія, а также объ учрежденіи и упраздненіи сельскихъ союзовъ разрѣшаются уѣзднымъ совѣтомъ на основаніи представленій и заключеній участковыхъ коммисаровъ.

РАЗДѢЛЪ ВТОРОЙ.

О поселковыхъ обществахъ.

ГЛАВА ПЕРВАЯ.

О составѣ поселковыхъ обществъ.

9. Поселковое общество состоитъ изъ лицъ и учрежденій, владѣющихъ недвижимыми имуществами, либо содержащихъ торговыя, промышленныя или ремесленныя заведенія въ чертѣ усадебной осѣлости сельскаго населеннаго мѣста.

10. Въ поселкахъ, образовавшихся на арендованныхъ земляхъ, въ составъ поселковаго общества вхо-

дять также лица и учрежденія, арендующія, въ чертѣ усадебной осѣдлости поселка, земельные участки на обычныхъ въ поселкѣ условіяхъ арендованія такихъ участковъ для заселенія.

11. Черта усадебной осѣдлости сельскаго населеннаго мѣста опредѣляется пространствомъ земли, занятымъ въ каждомъ сельскомъ населенномъ мѣстѣ усадебными постройками съ прилегающими къ нимъ дворами, огородами, садами, конопляниками, гумнами, улицами площадями, и тому подобными принадлежностями усадебныхъ поселеній.

12. Въ случаяхъ спора, черта усадебной осѣдлости сельскаго населеннаго мѣста устанавливается уѣзднымъ совѣтомъ.

13. Владѣльцы прилегающихъ къ поселку хуторовъ, усадебъ и тому подобныхъ односелій могутъ быть, по взаимному соглашенію ихъ съ поселковымъ обществомъ, включаемы въ составъ послѣдняго, причемъ пространство ихъ владѣній, включаемое въ предѣлы общества, опредѣляется условіями указаннаго соглашенія.

14. Веденіе списка членовъ поселковаго общества (ст.ст. 9, 10и 13) и внесеніе въ этотъ списокъ отмѣтокъ о всѣхъ измѣненіяхъ, происходящихъ въ составѣ членовъ общества, возлагаются на поселковаго старосту.

ГЛАВА ВТОРАЯ.

Объ общихъ правахъ поселковыхъ обществъ.

15. Поселковое общество имѣетъ право пріобрѣтать и отчуждать какъ движимыя, такъ и недвижимыя имущества, распоряжаться своими имуществами и капиталами, принимать пожертвованія, вступать въ договоры и обязательства, а также искать и отвѣчать на судѣ черезъ своихъ повѣренныхъ.

16. Поселковое общество имѣетъ право избирать указанныхъ въ семъ Положеніи должностныхъ лицъ

и возлагать на нихъ порученія по общественнымъ дѣламъ.

17. По дѣламъ, отнесеннымъ къ вѣдомству поселковаго управленія согласно правиламъ сего Положенія, поселковое общество имѣетъ право устанавливать обязательные для всѣхъ членовъ общества денежные сборы и натуральныя повинности.

Примѣчаніе. Правила о поселковыхъ смѣтахъ и раскладкахъ при семъ приложены.

ГЛАВА ТРЕТЬЯ.

О поселковыхъ общественныхъ учрежденіяхъ.

Отдѣленіе I.

О поселковомъ сходѣ и поселковомъ собраніи.

18. Поселковый сходъ состоитъ изъ всѣхъ членовъ поселковаго общества (ст.ст. 9, 10 и 13), владѣющихъ лично не менѣе одного года, въ предѣлахъ общества: а) усадебными мѣстами съ жилыми постройками, либо б) иного рода недвижимыми имуществами, а также торговыми, промышленными или ремесленными заведеніями, обложенными земскими сборами въ суммѣ не менѣе двухъ рублей въ годъ.

19. Лица женскаго пола, а также учрежденія, участвуютъ въ поселковомъ сходѣ черезъ уполномоченныхъ, а лица недостигшія общаго гражданскаго совершеннолѣтія (т. е. 21 года)—черезъ опекуновъ и попечителей.

20. Каждый членъ общества, имѣющій право лично участвовать въ сходѣ, можетъ передать свое право голоса на сходѣ кому-либо изъ своихъ совершеннолѣтнихъ родственниковъ мужского пола, или управляющему своимъ имѣніемъ, либо другому члену общества, съ тѣмъ условіемъ, чтобы ни одинъ изъ членовъ общества не имѣлъ болѣе двухъ голосовъ: одного—за себя, а другого—по уполномочію.

21. О передачѣ голоса на сходѣ должно быть заявлено поселковому старостѣ, который отмѣчаетъ о семъ въ спискѣ членовъ общества.

22. Не имѣютъ права участвовать въ сходѣ, ни лично, ни черезъ уполномоченныхъ, ни въ качествѣ уполномоченныхъ: 1) иностранные подданные; 2) монашествующіе; 3) чины общей полиціи; 4) подвергшіеся, по судебнымъ приговорамъ, за преступныя дѣянія, лишенію или ограниченію правъ состоянія, либо исключенію изъ службы, а равно тѣ, которые, бывъ подъ судомъ за преступныя дѣянія, влекущія за собою означенныя наказанія, освобождены отъ нихъ за давностью, примиреніемъ, силою ВСЕМИЛОСТИВѢЙШАГО Манифеста или особаго ВЫСОЧАЙШАГО повелѣнія, а равно и тѣ, слѣдствія или дѣла о коихъ по указаннаго рода обвиненіямъ прекращены за силою Манифеста; 5) присужденные къ наказаніямъ за корыстныя преступленія, а равно отрѣшенные отъ должности, въ теченіе трехъ лѣтъ со дня приведенія приговоровъ въ исполненіе; 6) состоящіе подъ слѣдствіемъ или судомъ по обвиненію въ преступныхъ дѣяніяхъ, означенныхъ въ пунктахъ 4 и 5 сей (22) статьи; 7) объявленные несостоятельными должниками; 8) лишенные духовнаго сана или званія за пороки, или же исключенные изъ среды обществъ и дворянскихъ собраній по приговорамъ тѣхъ сословій, къ которымъ они принадлежали, и 9) состоящіе подъ гласнымъ надзоромъ полиціи.

23. Въ тѣхъ поселковыхъ обществахъ, въ которыхъ число членовъ общества, имѣющихъ право участвовать въ поселковомъ сходѣ согласно статьямъ 18—22 сего Положенія, превышаетъ 150 лицъ, поселковый сходъ обязательно замѣняется поселковымъ собраніемъ, состоящимъ изъ поселковыхъ гласныхъ, избираемыхъ по правиламъ, указаннымъ въ нижеслѣдующихъ (24—28) статьяхъ сего Положенія.

24. Поселковые гласные избираются, на трехлѣтній срокъ, поселковымъ избирательнымъ сходомъ, въ составъ котораго, на правахъ выборщиковъ, входятъ всѣ лица, имѣющія право участвовать въ поселковомъ сходѣ, согласно статьямъ 18—22 сего Положенія.

Примѣчаніе. Въ многолюдныхъ поселковыхъ обществахъ, въ которыхъ собраніе общаго посел-

ковaго избирательнаго схода представляется затруднительнымъ, допускается, съ разрѣшенія уѣзднаго совѣта, раздѣленіе общаго схода на частные сходы, состоящіе изъ выборщиковъ, принадлежащихъ къ различнымъ частямъ поселка.

25. Общее число поселковыхъ гласныхъ опредѣляется уѣзднымъ совѣтомъ, на каждый избирательный срокъ въ каждомъ поселкѣ, по слѣдующему разсчету: въ поселковыхъ обществахъ съ числомъ выборщиковъ не свыше 324 полагается 30 гласныхъ; затѣмъ на каждые 25 выборщиковъ свыше 300 и до 800 добавляется по одному гласному, а отъ 800 и свыше еще по одному гласному на каждые 50 выборщиковъ, пока общее число гласныхъ не достигнетъ 60, свыше котораго число гласныхъ не увеличивается.

Примѣчаніе. Въ случаяхъ раздѣленія общаго избирательнаго схода на частные сходы, общее число подлежащихъ избранію поселковыхъ гласныхъ разверстывается между частными сходами соразмѣрно числу выборщиковъ, имѣющихъ право участвовать на этихъ сходахъ.

26. Поселковые гласные избираются изъ числа выборщиковъ, за исключеніемъ тѣхъ изъ нихъ, которые участвовали въ избирательномъ сходѣ по уполномочію, данному на основаніи статьи 20 сего Положенія.

27. Избраніе поселковыхъ гласныхъ производится посредствомъ закрытой баллотировки, причемъ избранными считаются тѣ баллотировавшіеся, которые изъ общаго числа подлежавшихъ избранію гласныхъ получили наибольшее по порядку число голосовъ, а прочіе баллотировавшіеся зачисляются къ нимъ кандидатами, въ порядкѣ полученнаго ими числа голосовъ.

28. О результатахъ выборовъ поселковыхъ гласныхъ составляется за подписью поселковаго староста и всѣхъ присутствовавшихъ выборщиковъ особый протоколъ.

29. Жалобы на неправильное производство выборовъ приносятся въ двухнедѣльный срокъ участковому коммисару, который, при наличности такихъ жалобъ или усмотрѣнныхъ имъ самимъ нарушеній при производствѣ выборовъ, вноситъ дѣло съ своимъ заключе-

ніемъ въ уѣздный совѣтъ, не позже какъ черезъ мѣсяцъ по производствѣ выборовъ.

30. Поселковые гласные теряютъ, до истеченія срока своихъ полномочій, право на участіе въ поселковомъ собраніи: 1) утратой имущественнаго ценза, опредѣленнаго въ статьѣ 18 сего Положенія, 2) наступленіемъ обстоятельствъ, лишающихъ права участія въ поселковомъ сходѣ (ст. 22), и 3) неприсутствованіемъ въ собраніи въ теченіе года.

31. Гласныхъ, выбывшихъ изъ состава поселковаго собранія, за смертью или отказомъ, либо по причинамъ, перечисленнымъ въ предъидущей (30) статьѣ, замѣщаютъ кандидаты къ нимъ по старшинству избранія.

32. Передача права голоса въ собраніи однимъ поселковымъ гласнымъ другому не допускается.

33. Съ разрѣшенія уѣзднаго совѣта, поселковыя собранія могутъ быть учреждаемы также въ поселковыхъ обществахъ съ числомъ членовъ менѣе 150, но не иначе какъ по ходатайству о томъ подлежащаго поселковаго схода, изложенному въ законно постановленномъ приговорѣ.

Отдѣленіе II.

О предметахъ вѣдѣнія поселковаго схода и поселковаго собранія.

34. Дѣла, относящіяся къ кругу дѣятельности поселковаго схода и поселковаго собранія, раздѣляются на два разряда: 1) на дѣла, принадлежащія вѣдѣнію этихъ учрежденій непосредственно, и 2) на такія дѣла, которыя могутъ быть предоставлены означеннымъ учрежденіямъ съ разрѣшенія подлежащей власти.

35. Вѣдѣнію поселковаго схода и поселковаго собранія принадлежитъ:

1) избраніе поселковаго старосты и его помощниковъ, гдѣ таковые полагаются, а равно учрежденіе и замѣщеніе, посредствомъ выбора или найма, иныхъ вспомогательныхъ поселковыхъ должностей; назначе-

ніе содержанія поселковымъ должностнымъ лицамъ изъ общественныхъ средствъ, а также назначеніе суммъ на иные расходы по содержанію поселковыхъ учрежденій; разсмотрѣніе и утвержденіе отчетовъ поселковыхъ должностныхъ лицъ; привлеченіе ихъ къ судебной отвѣтственности, а равно увольненіе отъ должности тѣхъ изъ нихъ, которыя по правиламъ сего Положенія могутъ быть увольняемы отъ должности по распоряженію схода или собранія;

2) избраніе указанныхъ въ дѣйствующихъ узаконеніяхъ представителей и депутатовъ отъ общества, какъ-то: членовъ сельскаго совѣта, членовъ общественныхъ ссудо-сберегательныхъ кассъ и т. п.;

3) запрещеніе и разрѣшеніе открытія въ предѣлахъ общества частныхъ питейныхъ заведеній съ раздробительной продажей крѣпкихъ напитковъ;

4) устройство и содержаніе ночныхъ карауловъ;

5) устройство и содержаніе пожарныхъ обозовъ;

6) устройство и содержаніе, въ предѣлахъ общества, дорогъ, улицъ, площадей, сточныхъ трубъ, прудовъ, колодцевъ, канавъ, мостовъ, гатей и переправъ;

7) разсмотрѣніе строительнаго плана селенія;

8) выдача пособій изъ общественныхъ средствъ на устройство и содержаніе правительственныхъ, церковныхъ, земскихъ и частныхъ учебныхъ заведеній, больницъ, богадѣленъ, пріютовъ и тому подобныхъ общеполезныхъ и благотворительныхъ заведеній, существующихъ или учреждаемыхъ въ предѣлахъ общества, либо въ ближайшемъ отъ него разстояніи;

9) назначеніе и раскладка между членами общества денежныхъ сборовъ на общественныя потребности;

10) установленіе и раскладка между членами общества натуральныхъ повинностей: а) по содержанію ночныхъ карауловъ; б) по тушенію пожаровъ, и в) по устройству и содержанію, въ предѣлахъ общества, дорогъ, улицъ, площадей, сточныхъ трубъ, прудовъ, колодцевъ, канавъ, мостовъ, гатей и переправъ;

11) распоряженіе общественными имуществами и капиталами;

12) заключеніе займовъ на нужды общества въ размѣрѣ не свыше общей суммы годовой смѣты общества;

13) возбужденіе ходатайствъ по дѣламъ о благоустройствѣ и благосостояніи общества, а равно представленіе заключеній по симъ предметамъ, вслѣдствіе

запросовъ правительственныхъ и общественныхъ учрежденій, и

14) принесеніе жалобъ по дѣламъ общества черезъ уполномоченныхъ и повѣренныхъ.

36. По ходатайству поселковаго схода или поселковаго собранія, или же съ согласія сихъ учрежденій, уѣздный совѣтъ можетъ предоставить вѣдѣнію схода или собранія, сверхъ поименованныхъ въ предъидущей (35) статьѣ дѣлъ, еще нижеслѣдующія дѣла:

1) установленіе, въ дополненіе къ правиламъ сего Положенія, особыми инструкціями порядка дѣйствій поселковыхъ должностныхъ лицъ;

2) составленіе обязательныхъ для всѣхъ жителей поселковаго общества постановленій: а) о постройкахъ, б) о мѣрахъ предосторожности противъ пожаровъ, в) о тушеніи пожаровъ, г) о содержаніи въ чистотѣ и порядкѣ трубъ, прудовъ, колодцевъ, канавъ, естественныхъ протоковъ, мостовъ, гатей и переправъ, д) о мѣрахъ предосторожности противъ порчи воды, е) объ уборкѣ и уничтоженіи палыхъ животныхъ, ж) о чисткѣ дворовъ, з) о внутреннемъ распорядкѣ на ярмаркахъ, рынкахъ и базарахъ, и) о содержаніи въ санитарномъ отношеніи торговыхъ, промышленныхъ и ремесленныхъ заведеній, і) о мѣрахъ къ соблюденію чистоты въ помѣщеніяхъ для продажи съѣстныхъ припасовъ и къ обезпеченію безвредности оныхъ, к) объ убоѣ скота, и л) о предупрежденіи и прекращеніи заразительныхъ, повальныхъ и мѣстныхъ болѣзней;

3) устройство и содержаніе, въ предѣлахъ поселковаго общества, мостовыхъ, тротуаровъ, общественныхъ садовъ, желѣзноконныхъ и другихъ усовершенствованныхъ путей сообщенія, водопроводовъ, канализацій, освѣщенія, боенъ и другихъ тому подобныхъ заведеній общественнаго благоустройства;

4) устройство и содержаніе начальныхъ училищъ, низшихъ общеобразовательныхъ и техническихъ учебныхъ заведеній, библіотекъ и книжныхъ складовъ;

5) устройство и содержаніе пріемныхъ покоевъ, больницъ, богадѣленъ, пріютовъ и другихъ заведеній общественнаго призрѣнія;

6) устройство выставокъ и кустарныхъ складовъ;

7) устройство общественныхъ ссудо-сберегательныхъ кассъ, банковъ и ломбардовъ, и

8) учрежденіе ярмарокъ, рынковъ и базаровъ.

37. По ходатайству или съ согласія поселковыхъ схода или собранія, губернскій совѣтъ, на основаніи заключенія уѣзднаго совѣта, можетъ предоставить вѣдѣнію упомянутыхъ учрежденій, сверхъ поименованныхъ въ предъидущей (36) статьѣ дѣлъ и предметовъ, отдѣльные дѣла и предметы изъ числа принадлежащихъ вѣдѣнію городскаго общественнаго управленія.

38. Составляемыя поселковымъ сходомъ и поселковымъ собраніемъ обязательныя постановленія не должны противорѣчить закону и законно-состоявшимся обязательнымъ постановленіямъ земскихъ собраній, поскольку эти послѣднія постановленія касаются тѣхъ же дѣлъ и предметовъ.

39. Составляемыя поселковымъ сходомъ и поселковымъ собраніемъ обязательныя постановленія, по предварительномъ одобреніи ихъ уѣзднымъ совѣтомъ, издаются порядкомъ, указаннымъ въ Общемъ Учрежденіи Губернскомъ.

Отдѣленіе III.

О порядкѣ дѣйствій поселковыхъ сходовъ и поселковыхъ собраній.

40. Поселковый сходъ (а также общій или частный поселковый избирательный сходъ) считается состоявшимся, если въ немъ участвовали поселковый староста и не менѣе половины лицъ, имѣющихъ право голоса на сходѣ.

41. Поселковое собраніе считается состоявшимся, если въ немъ участвовали поселковый староста и не менѣе двухъ третей поселковыхъ гласныхъ.

42. Предсѣдательство на поселковомъ сходѣ или собраніи (а также на общемъ или частномъ поселковомъ избирательномъ сходѣ), охраненіе на нихъ должнаго порядка и руководство занятіями схода или собранія принадлежитъ поселковому старостѣ.

43. При разсмотрѣніи отчетовъ поселковаго старосты, а также вопросовъ о неправильныхъ его дѣйствіяхъ означенныя въ предъидущей (42) статьѣ обя-

занности переходятъ на особо избираемаго сходомъ или собраніемъ предсѣдателя.

44. Рѣшенія поселковаго схода и поселковаго собранія постановляются по большинству голосовъ присутствующихъ на сходѣ, а при раздѣленіи голосовъ поровну считается принятымъ то рѣшеніе, съ которымъ согласился предсѣдатель.

45. Для рѣшенія нижеслѣдующихъ дѣлъ требуется согласіе не менѣе $^2/_3$ лицъ, имѣющихъ право голоса на поселковомъ сходѣ, а въ поселковомъ собраніи не менѣе $^2/_3$ гласныхъ: 1) о назначеніи или измѣненіи размѣра содержанія поселковымъ должностнымъ лицамъ, о привлеченіи ихъ къ отвѣтственности и объ увольненіи отъ должности, безъ прошенія, тѣхъ изъ нихъ, которыя, по правиламъ сего Положенія, могутъ быть увольняемы отъ должности по распоряженію поселковаго схода или собранія; 2) о разрѣшеніи открытія въ предѣлахъ общества частныхъ заведеній съ раздробительной продажей крѣпкихъ напитковъ; 3) о распоряженіи общественными имуществами и капиталами; 4) о заключеніи займовъ, и 5) по другимъ предметамъ, по которымъ, въ силу дѣйствующихъ узаконеній, для рѣшенія схода требуется согласіе не менѣе двухъ третей лицъ, имѣющихъ право голоса на сходѣ.

46. Рѣшенія поселковаго схода и поселковаго собранія излагаются въ видѣ приговоровъ, записываются въ установленную для сего книгу и подписываются всѣми участвовавшими въ ихъ составленіи.

Отдѣленіе IV.

О поселковыхъ должностныхъ лицахъ.

47. Поселковыя должностныя лица суть: 1) поселковый староста, 2) помощники поселковаго старосты, 3) поселковый писарь и 4) вспомогательныя должностныя лица, какъ-то: помощники поселковаго писаря, смотрители общественныхъ заведеній, сторожа, разсыльные и т. п.

48. Помощники поселковаго старосты полагаются обязательно въ тѣхъ обществахъ, въ которыхъ число

членовъ общества превышаетъ 500 лицъ, причемъ число помощниковъ старосты опредѣляется уѣзднымъ совѣтомъ, но отъ поселковаго схода или собранія зависитъ, съ разрѣшенія уѣзднаго совѣта, учреждать должности помощниковъ поселковаго старосты при всякомъ числѣ членовъ общества, а равнымъ образомъ увеличивать опредѣленное уѣзднымъ совѣтомъ обязательное число такихъ должностей.

49. Вспомогательныя поселковыя должности, указанныя въ пунктѣ 4 статьи 47 сего Положенія, учреждаются и упраздняются по усмотрѣнію поселковаго схода или собранія.

50. Должности поселковаго старосты и его помощниковъ замѣщаются по выбору на трехлѣтній срокъ по приговорамъ поселковаго схода или собранія.

51. При избраніи поселковаго старосты, если въ обществѣ не учреждено должностей помощниковъ старосты, къ нему избирается кандидатъ для замѣщенія его въ случаяхъ отсутствія, смерти, болѣзни, или увольненія отъ должности, а въ обществахъ, гдѣ учреждены должности помощниковъ старосты, кандидаты избираются къ симъ послѣднимъ.

52. Въ должности поселковаго старосты и его помощниковъ, а также въ должности кандидатовъ къ нимъ, не могутъ быть избираемы: 1) лица, недостигшія двадцати пяти лѣтъ отъ роду; 2) лица, указанныя въ статьѣ 22 сего Положенія, и 3) лица, не принадлежащія къ составу подлежащаго поселковаго общества.

53. Принятіе должности поселковаго старосты и его помощниковъ, а также кандидатовъ къ нимъ, необязательно, но принявшій должность не имѣетъ права оставить ее до срока безъ увольненія его отъ должности въ установленномъ порядкѣ.

54. Поселковый староста и его помощники, а также кандидаты къ нимъ, утверждаются въ должностяхъ участковымъ коммисаромъ, а при наличности такихъ обстоятельствъ, при которыхъ коммисаръ не признаетъ возможнымъ утвердить ихъ въ должности, вопросъ объ утвержденіи ихъ въ должности вносится коммисаромъ на разрѣшеніе уѣзднаго совѣта.

55. Въ случаяхъ неутвержденія въ должности поселковаго старосты или его помощниковъ, а также кандидатовъ къ нимъ, или же выбытія изъ должности поселковаго старосты или его помощниковъ, при невозможности замѣстить ихъ кандидатами, участковый комисаръ распоряжается о производствѣ дополнительныхъ выборовъ, а при неизбраніи подлежащихъ должностныхъ лицъ, или неутвержденіи избранныхъ лицъ, можетъ, съ разрѣшенія уѣзднаго совѣта, замѣстить вакантныя должности своей властью, до наступленія срока очередныхъ сборовъ.

56. Вспомогательныя поселковыя должности, указанныя въ пунктѣ 4 статьи 47 сего Положенія, замѣщаются по усмотрѣнію общества: а) по выбору схода или собранія, либо б) по найму, производимому поселковымъ старостой, съ соблюденіемъ въ томъ и другомъ случаѣ требованій, означенныхъ въ пунктѣ 2 статьи 52 сего Положенія.

57. Должности поселковаго старосты и его помощниковъ, а также и кандидатовъ къ нимъ, не могутъ быть совмѣщаемы ни съ какими иными общественными должностями, кромѣ должностей земельнаго старосты, а также волостнаго старшины и его помощниковъ.

58. Должности поселковаго старосты и его помощниковъ не могутъ въ одно и то же время занимать лица, находящіяся въ родствѣ, или въ свойствѣ до второй степени включительно, усыновители и усыновленные, а также участники въ одномъ торговомъ, промышленномъ или ремесленномъ предпріятіи.

59. Лица, занимающія должности поселковаго старосты и его помощниковъ, освобождаются на время своей службы отъ исполненія всякихъ натуральныхъ повинностей.

60. Размѣръ содержанія поселковымъ должностнымъ лицамъ опредѣляется поселковымъ сходомъ или собраніемъ не менѣе какъ на трехлѣтній срокъ для всѣхъ должностныхъ лицъ, служащихъ какъ по выбору, такъ и по найму, обязательно до выбора или назначенія ихъ, и не можетъ быть уменьшаемъ, безъ ихъ согласія, до истеченія этого срока.

61. На поселковаго старосту возлагаются нижеслѣдующія обязанности.

1) созваніе и роспускъ поселковаго схода или собранія, а также общаго и частныхъ избирательныхъ сходовъ, охраненіе должнаго на нихъ порядка, внесеніе на разсмотрѣніе поселковаго схода или собранія общественныхъ дѣлъ и руководство занятіями схода или собранія;

2) приведеніе въ исполненіе приговоровъ поселковаго схода или собранія;

3) сношенія по дѣламъ общества съ подлежащими учрежденіями;

4) завѣдываніе общественными имуществами, капиталами и заведеніями;

5) наблюденіе за исправнымъ поступленіемъ общественныхъ сборовъ, а также за исполненіемъ общественныхъ натуральныхъ повинностей;

6) производство расходовъ изъ общественныхъ средствъ по указаніямъ схода или собранія;

7) наблюденіе за исполненіемъ изданныхъ въ установленномъ порядкѣ обязательныхъ постановленій, дѣйствующихъ въ предѣлахъ общества, и привлеченіе къ отвѣтственности виновныхъ въ нарушеніи сихъ постановленій;

8) исполненіе порученій участковаго коммисара, а равно земскихъ учрежденій по дѣламъ, касающимся общественнаго благоустройства и благосостоянія;

9) руководство дѣйствіями всѣхъ поселковыхъ должностныхъ лицъ;

10) распоряженія по подачѣ помощи въ чрезвычайныхъ случаяхъ, какъ, напримѣръ, при пожарахъ, наводненіяхъ, повальныхъ болѣзняхъ и другихъ общественныхъ бѣдствіяхъ, и

11) исполненіе иныхъ обязанностей, возложенныхъ на поселковаго старосту въ силу сего Положенія, а также другихъ дѣйствующихъ узаконеній.

62. За неисполненіе дѣйствующихъ въ предѣлахъ общества обязательныхъ постановленій, а также приговоровъ поселковаго схода или собранія, поселковый староста имѣетъ право подвергать виновныхъ денежнымъ штрафамъ въ размѣрѣ не свыше трехъ рублей въ пользу мірскихъ суммъ, въ болѣе-же важныхъ случаяхъ, а также въ случаяхъ отказа виновныхъ отъ уплаты наложеннаго штрафа, передаетъ дѣла о нихъ на разрѣшеніе суда.

63. Помощники поселковаго старосты содѣйствуютъ ему въ исполненіи его обязанностей, причемъ ближайшее распредѣленіе этихъ обязанностей между старостой и его помощниками, а равно условія замѣщенія послѣдними должности старосты, опредѣляются приговорами подлежащаго схода или собранія, или же, при отсутствіи такихъ приговоровъ, распоряженіями старосты.

64. На поселковаго писаря возлагается веденіе, подъ руководствомъ поселковаго старосты, всего письмоводства и счетоводства поселковыхъ учрежденій.

65. Предметы вѣдомства и предѣлы власти вспомогательныхъ поселковыхъ должностныхъ лицъ, указанныхъ въ пунктѣ 4 статьи 47 сего Положенія, опредѣляются поселковымъ сходомъ или собраніемъ.

66. Поселковые старосты и ихъ помощники могутъ быть, согласно прошеніямъ, увольняемы отъ должности по приговорамъ избравшихъ ихъ сходовъ или собраній, а прочія поселковыя должностныя лица—тою властью которою они опредѣлены къ должности.

67. Поселковые старосты и ихъ помощники могутъ быть удаляемы отъ должности, безъ прошенія, не иначе какъ по постановленіямъ уѣзднаго совѣта, состоявшимся въ порядкѣ дисциплинарнаго производства, или безъ соблюденія сего порядка—въ случаяхъ утраты означенными должностными лицами права на службу въ сихъ должностяхъ, а прочія поселковыя должностныя лица—тою властью, которою они опредѣлены къ должности.

68. За маловажные проступки по службѣ, поселковыя должностныя лица могутъ быть подвергаемы: 1) поселковый староста и его помощники—замѣчаніямъ и выговорамъ, по постановленіямъ уѣзднаго совѣта, и 2) остальныя поселковыя должностныя лица—замѣчаніямъ, выговорамъ и денежнымъ штрафамъ въ размѣрѣ до трехъ рублей, какъ по распоряженіямъ поселковаго старосты, такъ и по постановленіямъ участковаго коммисара.

69. За преступныя дѣянія по службѣ, всѣ поселковыя должностныя лица привлекаются къ уголовной отвѣтственности согласно общимъ правиламъ Устава Уголовнаго Судопроизводства.

РАЗДѢЛЪ ТРЕТІЙ.

О сельскихъ союзахъ.

70. Поселковымъ обществамъ и тѣмъ земельнымъ обществамъ, на которыя возложены обязанности поселковаго управленія, предоставляется, по приговорамъ ихъ сходовъ или собраній, объединяться между собою, а также вмѣстѣ съ частными владѣльцами, въ сельскіе союзы, для совмѣстной дѣятельности по отдѣльнымъ предметамъ мѣстнаго благоустройства и благосостоянія, относящимся къ вѣдѣнію поселковыхъ сходовъ и собраній.

71. Въ приговорахъ сходовъ или собраній, а также въ письменныхъ заявленіяхъ частныхъ владѣльцевъ относительно устройства сельскихъ союзовъ должно быть означено: 1) для какой или для какихъ цѣлей образуется союзъ; 2) какія общества и частные владѣльцы входятъ въ составъ союза; 3) какія полномочія предоставляются союзу изъ числа полномочій поселковыхъ сходовъ или собраній, и 4) изъ сколькихъ лицъ образуется сельскій совѣтъ и какое число членовъ совѣта назначается каждымъ изъ обществъ, входящихъ въ составъ союза, а также и частными владѣльцами.

72. Завѣдываніе дѣлами сельскаго союза возлагается на сельскій совѣтъ, который долженъ состоять не менѣе какъ изъ двѣнадцати членовъ, избираемыхъ на трехлѣтній срокъ.

73. Не могутъ быть членами сельскаго совѣта лица, указанныя въ статьѣ 22 сего Положенія, а также несовершеннолѣтніе и лица женскаго пола.

74. Одинъ изъ членовъ сельскаго совѣта избирается его членами предсѣдателемъ совѣта.

75. Относительно законности собраній совѣта и постановленія имъ рѣшеній соблюдаются правила, изложенныя въ статьяхъ 41—46 сего Положенія, при-

чемъ указанныя въ нихъ обязанности поселковаго старосты исполняются предсѣдателемъ сельскаго совѣта.

76. По окончаніи каждаго года, совѣтъ представляетъ отчетъ о своей дѣятельности тѣмъ обществамъ и частнымъ владѣльцамъ, которые входятъ въ составъ союза, а также и мѣстному участковому коммисару.

77. Относительно опредѣленія, увольненія, правъ, преимуществъ и отвѣтственности предсѣдателя сельскаго совѣта соблюдаются изложенныя въ семъ Положеніи правила о поселковомъ старостѣ.

РАЗДѢЛЪ ЧЕТВЕРТЫЙ.

О надзорѣ и обжалованіи.

78. На утвержденіе уѣзднаго совѣта представляются, чрезъ участковаго коммисара, приговоры поселковыхъ сходовъ и собраній, а также сельскихъ совѣтовъ: 1) объ отчужденіи общественныхъ имуществъ; 2) о производствѣ расходовъ изъ общественныхъ капиталовъ, и 3) о заключеніи займовъ.

79. На утвержденіе участковаго коммисара представляются торговыя производства по сдачѣ съ торговъ общественныхъ подрядовъ и поставокъ.

80. Всѣ учрежденія и должностныя лица поселковыхъ обществъ и сельскихъ союзовъ, въ отношеніи законности ихъ дѣйствій, подлежатъ надзору и ревизіи участковаго коммисара.

81. Жалобы на приговоры поселковыхъ сходовъ и собраній а также сельскихъ совѣтовъ, постановленные съ нарушеніемъ дѣйствующихъ узаконеній, приносятся участковому коммисару въ тридцатидневный срокъ со дня объявленія этихъ приговоровъ заинтересованнымъ лицамъ или со дня приведенія ихъ въ исполненіе въ отношеніи тѣхъ лицъ, которымъ эти приговоры не были объявлены.

82. Вслѣдствіе разсмотрѣнія жалобъ, принесенныхъ на приговоры поселковыхъ сходовъ и собраній, а также

сельскихъ совѣтовъ, или же въ порядкѣ надзора за дѣйствіями означенныхъ учрежденій, участковый комисаръ имѣетъ право, въ случаяхъ усмотрѣннаго имъ нарушенія закона со стороны этихъ учрежденій, либо неисполненія ими возложенныхъ на нихъ обязанностей,—войти съ представленіемъ въ уѣздный совѣтъ объ отмѣнѣ незаконнаго приговора или объ обязаніи указанныхъ учрежденій совершить необходимыя распоряженія.

83. Жалобы на незаконныя дѣйствія и распоряженія должностныхъ лицъ поселковыхъ обществъ и сельскихъ союзовъ приносятся участковому коммисару въ двухъ-недѣльный срокъ со дня объявленія этихъ распоряженій заинтересованнымъ лицамъ, либо совершенія обжалуемыхъ дѣйствій.

84. Вслѣдствіе разсмотрѣнія жалобъ, принесенныхъ на должностныхъ лицъ поселковыхъ обществъ и сельскихъ союзовъ, или же въ порядкѣ надзора за ихъ дѣйствіями, участковый коммисаръ имѣетъ право, въ случаяхъ усмотрѣннаго имъ нарушенія закона со стороны этихъ должностныхъ лицъ, либо неисполненія ими возложенныхъ на нихъ обязанностей, или допущенныхъ ими злоупотребленій по должности,—составить постановленіе объ отмѣнѣ ихъ незаконныхъ распоряженій, либо объ обязаніи ихъ совершить необходимыя дѣйствія, или же о привлеченіи ихъ къ законной отвѣтственности, причемъ такія постановленія немедленно приводятся въ исполненіе, а послѣдующее обжалованіе ихъ въ уѣздный совѣтъ допускается только со стороны подлежащихъ обществъ или союзовъ, или со стороны лицъ, по жалобамъ которыхъ возникло дѣло, въ теченіе тридцатидневнаго срока, исчисляемаго для первыхъ—со времени сообщенія этихъ постановленій къ исполненію подлежащимъ должностнымъ лицамъ, а для вторыхъ—со времени ихъ объявленія.

85. Въ случаяхъ опаснаго для мѣстнаго благоустройства и благосостоянія бездѣйствія поселковыхъ обществъ или сельскихъ союзовъ по отнесеннымъ къ ихъ вѣдѣнію дѣламъ, уѣздный совѣтъ, съ разрѣшенія губернскаго совѣта, можетъ принять необходимыя

мѣры за счетъ общества или союза, съ отнесеніемъ расходовъ, вызываемыхъ этими мѣрами, на особый сборъ, взимаемый съ общества или съ обществъ и лицъ, входящихъ въ составъ сельскаго союза, по правиламъ раскладки и взиманія общественныхъ сборовъ.

Подписалъ: Министръ Внутреннихъ Дѣлъ *П. Столыпинъ*.

Скрѣпилъ: За Управляющаго Земскимъ Отдѣломъ *Ив. Страховскій*.

Приложеніе къ ст. 17 Положенія о поселковомъ управленіи.

ПРАВИЛА

о поселковыхъ смѣтахъ и раскладкахъ.

1. Потребности поселковаго управленія, требующія денежныхъ расходовъ или исполненія натуральныхъ повинностей, удовлетворяются согласно ежегодно составляемой смѣтѣ.

2. Въ смѣту вносятся только тѣ расходы и натуральныя повинности, которые установлены приговорами поселковаго схода или собранія, либо законными распоряженіями подлежащихъ учрежденій, послѣдовавшими по предметамъ обязательнаго возложенія на поселковое общество отдѣльныхъ расходовъ или повинностей.

3. На удовлетвореніе исчисленныхъ по смѣтѣ денежныхъ расходовъ назначаются по той же смѣтѣ отчисленія изъ общественныхъ средствъ и доходовъ, а за недостаткомъ таковыхъ остающаяся сумма расходовъ обращается на счетъ поселковаго оцѣночнаго сбора.

4. Поселковому оцѣночному сбору подлежатъ всѣ находящіяся въ предѣлахъ поселковаго общества недвижимыя имущества, а также торговыя, промышленныя и ремесленныя заведенія.

5. Поселковый оцѣночный сборъ взимается: а) съ усадебныхъ земель и усадебныхъ построекъ—въ предѣлахъ разрѣшеннаго уѣзднымъ совѣтомъ процентнаго отношенія къ оцѣночной стоимости означенныхъ земель и построекъ, согласно оцѣнкѣ ихъ для поселковаго обложенія, установленной поселковымъ сходомъ или собраніемъ и утвержденной уѣзднымъ совѣтомъ, и б) съ остальныхъ имуществъ и заведеній, указанныхъ въ предыдущей (4) статьѣ,—въ предѣлахъ раз-

рѣшеннаго уѣзднымъ совѣтомъ процентнаго отношенія къ взимаемымъ съ этихъ имуществъ и заведеній земскимъ сборамъ.

6. Отдѣльные расходы, имѣющіе въ виду такія потребности, въ удовлетвореніи которыхъ заинтересовано не въ равной степени все поселковое общество, могутъ быть обращаемы на спеціальные (особые) сборы, взимаемые съ особыхъ предметовъ или по особымъ основаніямъ.

7. Поселковыя натуральныя повинности устанавливаются съ точнымъ указаніемъ числа дней работы, или тѣхъ предметовъ и дѣйствій, которые составляютъ содержаніе повинности, а также основаній ея раскладки и условій замѣны ея денежными взносами въ общественные доходы.

8. Проектъ поселковой смѣты расходовъ, доходовъ и натуральныхъ повинностей составляется поселковымъ старостой и представляется на разсмотрѣніе и утвержденіе поселковаго схода или собранія не позже Декабря мѣсяца того года, который предшествуетъ смѣтному году.

9. По утвержденіи смѣты, поселковый староста производитъ, согласно смѣтѣ, раскладку поселковаго оцѣночнаго сбора, а также спеціальныхъ поселковыхъ сборовъ и натуральныхъ повинностей, если таковые установлены, между членами общества.

10. Дополнительные въ теченіе года поселковые расходы, сборы и повинности устанавливаются такимъ же порядкомъ и на тѣхъ же основаніяхъ, какъ и смѣтные расходы, сборы и повинности.

11. Взиманіе поселковыхъ сборовъ производится по правиламъ, установленнымъ въ Положеніи 23 Іюня 1899 года о взиманіи окладныхъ сборовъ и въ дополнительныхъ къ нему узаконеніяхъ.

12. Министру Внутреннихъ Дѣлъ предоставляется, въ развитіе правилъ, изложенныхъ въ семъ приложеніи, издать инструкцію о поселковыхъ смѣтахъ и раскладкахъ, опредѣливъ въ ней порядокъ производства поселковыхъ оцѣнокъ, а также составленія и исполненія поселковыхъ смѣтъ.

ПОЛОЖЕНІЕ

о волостномъ управленіи.

ГЛАВА ПЕРВАЯ.

Общія положенія.

1. Къ вѣдомству волостнаго управленія, въ предѣлахъ власти, указанныхъ въ семъ Положеніи, относится: 1) попеченіе о мѣстномъ благоустройствѣ и благосостояніи, 2) охрана общественнаго порядка и безопасности лицъ и имуществъ и 3) обезпеченіе надлежащаго исполненія государственныхъ и земскихъ повинностей, а также законныхъ распоряженій какъ правительственныхъ, такъ и общественныхъ учрежденій.

2. Вѣдомство волостнаго управленія распространяется на сплошные округа (волости), образуемые изъ находящихся внѣ городскихъ поселеній всякаго рода владѣній казны, обществъ, учрежденій и частныхъ лицъ, и на всѣхъ проживающихъ въ предѣлахъ этихъ округовъ лицъ, безъ различія состояній, а также на всѣ находящіяся въ нихъ имущества и заведенія.

3. При образованіи волостей наблюдается: 1) чтобы каждая волость совпадала, по возможности, съ составомъ одного или нѣсколькихъ мѣстныхъ церковныхъ приходовъ, 2) чтобы въ составъ каждой волости входило не менѣе пятисотъ и не болѣе пяти тысячъ жителей мужскаго пола, а разстоянія отдаленнѣйшихъ поселеній волости отъ мѣста пребыванія волостнаго управленія не превышали пятнадцати верстъ, съ тѣми лишь отступленіями отъ этихъ правилъ, которыя вызываются мѣстными условіями, и 3) чтобы церковные

приходы, а также земельныя и поселковыя общества не раздроблялись между различными волостями.

4. Волостное управленіе возлагается на волостныя общества.

5. Въ составъ волостнаго общества входятъ всѣ лица, учрежденія и общества, владѣющія въ предѣлахъ волости недвижимыми имуществами.

6. Волостное общество имѣетъ право пріобрѣтать и отчуждать какъ движимыя, такъ и недвижимыя имущества, распоряжаться своими имуществами и капиталами, принимать пожертвованія, вступать въ договоры и обязательства, а также искать и отвѣчать на судѣ черезъ своихъ повѣренныхъ.

7. Волостное общество имѣетъ право избирать указанныхъ въ семъ Положеніи должностныхъ лицъ и возлагать на нихъ порученія по общественнымъ дѣламъ.

8. По дѣламъ, отнесеннымъ къ вѣдѣнію волостнаго управленія, согласно правиламъ сего Положенія, волостное общество имѣетъ право облагать членовъ общества денежными сборами посредствомъ процентнаго добавленія къ взимаемымъ въ волости земскимъ сборамъ, въ предѣльныхъ размѣрахъ, устанавливаемыхъ уѣзднымъ совѣтомъ.

Примѣчаніе. Волостныя смѣты составляются по правиламъ, изложеннымъ въ статьяхъ 1—3 и 8 приложенія къ статьѣ 17 Положенія о поселковомъ управленіи.

9. Дѣла объ учрежденіи и упраздненіи волостей, а также объ опредѣленіи и измѣненіи ихъ границъ и мѣста пребыванія волостныхъ управленій разрѣшаются губернскимъ совѣтомъ на основаніи представленій и заключеній уѣзднаго совѣта, а распоряженія по введенію въ дѣйствіе волостнаго управленія возлагаются на участковыхъ коммисаровъ подъ руководствомъ и по указаніямъ уѣзднаго совѣта.

10. Веденіе списка членовъ волостнаго общества (ст. 5) и внесеніе въ этотъ списокъ всѣхъ измѣненій,

происходящихъ въ составѣ общества, возлагается на волостнаго старшину.

ГЛАВА ВТОРАЯ.

О волостныхъ учрежденіяхъ.

Отдѣленіе I.

О волостныхъ собраніяхъ.

11. Волостное собраніе состоитъ: 1) изъ волостныхъ гласныхъ, которые избираются земельными обществами и поземельными товариществами, пріобрѣвшими землю съ содѣйствіемъ крестьянскаго банка, а также частными учрежденіями и лицами, владѣющими не менѣе одного года недвижимыми имуществами въ предѣлахъ волости, и 2) изъ представителей находящихся въ предѣлахъ волости владѣній церквей, монастырей, казны и удѣловъ

12. Общее число волостныхъ гласныхъ по каждой волости опредѣляется уѣзднымъ совѣтомъ, въ количествѣ отъ 30 до 50 лицъ, въ зависимости отъ численности населенія волости.

13. Волостные гласные избираются, на трехлѣтній срокъ, отдѣльно: 1) земельными обществами и поземельными товариществами, пріобрѣвшими землю съ содѣйствіемъ крестьянскаго банка, 2) волостнымъ избирательнымъ собраніемъ, состоящимъ изъ частныхъ владѣльцевъ тѣхъ, не принадлежащихъ къ составу владѣній земельныхъ обществъ, поземельныхъ товариществъ, церквей, монастырей, казны и удѣловъ, недвижимыхъ имуществъ, которыя обложены земскими сборами въ суммѣ не менѣе двухъ рублей въ годъ.

14. Распредѣленіе общаго числа волостныхъ гласныхъ между земельными обществами, а также товариществами, пріобрѣвшими землю съ содѣйствіемъ крестьянскаго банка, и волостнымъ избирательнымъ собраніемъ производится уѣзднымъ совѣтомъ на каждый избирательный срокъ, соразмѣрно суммѣ земскихъ сборовъ, которыми обложены, за предшествующій выборамъ годъ, находящіяся въ предѣлахъ волости недвижимыя имущества принадлежащія, съ одной сто-

роны, всѣмъ земельнымъ обществамъ и поземельнымъ товариществамъ, а съ другой стороны, лицамъ и учрежденіямъ, имѣющимъ право участвовать въ волостномъ избирательномъ собраніи.

15. Разверстка между отдѣльными земельными обществами и поземельными товариществами, пріобрѣвшими землю съ содѣйствіемъ крестьянскаго банка, опредѣленнаго для нихъ числа волостныхъ гласныхъ, согласно разсчету, указанному въ предъидущей (14) статьѣ сего Положенія, производится уѣзднымъ совѣтомъ по тому же разсчету, причемъ тѣ общества и товарищества, которыя по принадлежащему имъ имуществу не могутъ получить права на избраніе отдѣльнаго гласнаго, соединяются для выборовъ гласныхъ съ сосѣдними обществами или товариществами.

16. Волостные гласные отъ земельныхъ обществъ и поземельныхъ товариществъ, пріобрѣвшихъ землю съ содѣйствіемъ крестьянскаго банка, избираются изъ числа членовъ этихъ обществъ или товариществъ, по приговорамъ ихъ сходовъ, постановленнымъ простымъ большинствомъ голосовъ.

17. При производствѣ выборовъ волостныхъ гласныхъ отъ волостнаго избирательнаго собранія соблюдаются слѣдующія правила: 1) собраніе созывается подъ предсѣдательствомъ волостнаго старшины; 2) лица женскаго пола, а также учрежденія участвуютъ въ собраніи черезъ уполномоченныхъ, а малолѣтніе и несовершеннолѣтніе—черезъ опекуновъ и попечителей; 3) каждый членъ собранія, имѣющій право непосредственно участвовать въ собраніи, можетъ передать свое право голоса въ собраніи, по письменной довѣренности, кому либо изъ своихъ совершеннолѣтнихъ родственниковъ мужскаго пола, либо управляющему своимъ имѣніемъ, либо другому члену волостнаго общества, съ тѣмъ условіемъ, чтобы ни одинъ изъ участниковъ собранія не имѣлъ болѣе двухъ голосовъ: одного—за себя, а другого—по уполномочію; 4) не могутъ участвовать въ собраніи ни лично, ни чрезъ уполномоченныхъ, ни въ качествѣ уполномоченныхъ, тѣ лица, которыя указаны въ статьѣ 22 Положенія о поселковомъ управленіи; 5) волостные гласные избираются изъ числа лицъ, имѣющихъ право участвовать въ собраніи, за исключеніемъ тѣхъ изъ нихъ, которыя участвовали въ собраніи лишь по

уполномочію, данному на основаніи пункта 3 сей (17) статьи; 6) до начала выборовъ, отдѣльнымъ группамъ избирателей, уплачивающимъ въ совокупности земскіе сборы въ такомъ размѣрѣ, который соотвѣтствуетъ, по разсчету избираемаго собраніемъ числа гласныхъ, одному, двумъ или болѣе гласнымъ, предоставляется заявить о желаніи своемъ произвести выборы гласныхъ между собою, причемъ въ такихъ случаяхъ разрѣшается избраніе одного гласнаго не менѣе какъ на трехъ избирателей, вошедшихъ между собою въ указанное соглашеніе, а всѣ остальные гласные избираются остальными избирателями; 7) избраніе волостныхъ гласныхъ производится посредствомъ закрытой баллотировки, причемъ избранными считаются тѣ баллотировавшіеся, которые изъ общаго числа подлежавшихъ избранію гласныхъ получили наибольшее, по порядку, число голосовъ, а прочіе баллотировавшіеся зачисляются къ нимъ кандидатами, въ порядкѣ полученнаго ими числа голосовъ; 8) о результатахъ выборовъ составляется, за подписью волостнаго старшины и всѣхъ участвовавшихъ въ выборахъ, особый протоколъ, который немедленно представляется волостнымъ старшиной участковому коммисару, и 9) жалобы на неправильное производство выборовъ приносятся въ двухнедѣльный срокъ участковому коммисару, который, при наличности такихъ жалобъ, или же усмотрѣнныхъ имъ самимъ нарушеній при производствѣ выборовъ, вноситъ дѣло съ своимъ заключеніемъ въ уѣздный совѣтъ, не позже какъ черезъ мѣсяцъ по производствѣ выборовъ.

18. Не могутъ быть избираемы въ волостные гласные, ни отъ земельныхъ обществъ, ни отъ поземельныхъ товариществъ, пріобрѣвшихъ землю съ содѣйствіемъ крестьянскаго банка, ни отъ избирательнаго собранія: 1) лица женскаго пола, 2) лица, не достигшія 25 лѣтъ отъ роду, и 3) лица, указанныя въ статьѣ 22 Положенія о поселковомъ управленіи.

19. Волостные гласные теряютъ, до истеченія срока своихъ полномочій, право на участіе въ волостномъ собраніи: 1) наступленіемъ обстоятельствъ, указанныхъ въ статьѣ 22 Положенія о поселковомъ управленіи, 2) неприсутствованіемъ въ собраніи въ теченіе года и 3) гласные отъ земельныхъ обществъ и отъ поземельныхъ товариществъ, пріобрѣвшихъ землю съ

содѣйствіемъ крестьянскаго банка,—выбытіемъ изъ состава сихъ обществъ или товариществъ, а гласные отъ избирательнаго собранія — утратой имущественнаго ценза, дающаго право участія въ избирательномъ собраніи.

20. Волостныхъ гласныхъ отъ избирательнаго собранія, выбывшихъ за смертью, или отказомъ отъ званія гласнаго, либо по причинамъ, указаннымъ въ предъидущей (19) статьѣ сего Положенія, замѣщаютъ кандидаты къ нимъ по старшинству избранія, а въ случаяхъ выбытія гласныхъ отъ земельныхъ обществъ или поземельныхъ товариществъ, пріобрѣвшихъ землю съ содѣйствіемъ крестьянскаго банка, подлежащимъ обществомъ или товариществомъ производится дополнительное избраніе гласныхъ.

21. Передача права голоса въ волостномъ собраніи однимъ гласнымъ другому не допускается.

22. Представители въ волостномъ собраніи отъ находящихся въ предѣлахъ волости владѣній церквей, монастырей, казны и удѣловъ назначаются мѣстными епархіальными и губернскими, либо соотвѣтствующими имъ властями, въ числѣ не болѣе одного представителя отъ каждаго рода владѣнія.

23. На волостное собраніе, въ отношеніи условій законности его состава, рѣшеній и порядка дѣйствій, распространяются правила, установленныя для поселковыхъ собраній въ Положеніи о поселковомъ управленіи, причемъ предусмотрѣнныя въ означенныхъ правилахъ обязанности поселковаго старосты исполняются волостнымъ старшиной.

24. Къ вѣдѣнію волостнаго собранія принадлежитъ:

1) избраніе волостнаго старшины и его помощниковъ (гдѣ таковые полагаются), а также кандидатовъ къ нимъ: назначеніе содержанія волостнымъ должностнымъ лицамъ, а равно опредѣленіе суммъ на иные расходы по содержанію волостныхъ учрежденій, какъ-то: на устройство и содержаніе волостнаго дома, на разъѣзды должностныхъ лицъ, на канцелярскіе расходы и т. п.; разсмотрѣніе и утвержденіе отчетовъ волостнаго старшины, а равно привлеченіе волостныхъ должностныхъ лицъ къ отвѣтственности по правиламъ, указаннымъ въ семъ Положеніи;

2) избраніе гласныхъ въ уѣздное земское собраніе;

3) устройство и содержаніе начальныхъ одноклассныхъ школъ, пріемныхъ покоевъ, амбулаторій, богадѣленъ и пріютовъ, съ правомъ самостоятельнаго завѣдыванія ими въ хозяйственномъ отношеніи, а также выдача пособій на устройство и содержаніе правительственныхъ, церковныхъ, земскихъ и частныхъ учебныхъ, лечебныхъ и благотворительныхъ заведеній, существующихъ или учреждаемыхъ въ предѣлахъ волости;

4) устройство и содержаніе дорогъ мѣстнаго пользованія и мѣстныхъ почтовыхъ сообщеній;

5) устройство общественныхъ учрежденій мелкаго кредита, а также сельско-хозяйственныхъ и кустарныхъ складовъ;

6) попеченіе объ устраненіи недостатка продовольственныхъ средствъ, по правиламъ объ удовлетвореніи продовольственныхъ потребностей сельскаго населенія;

7) установленіе, по соглашенію съ уѣздными земскими собраніями, способовъ участія волостныхъ учрежденій во всякаго рода земскихъ мѣропріятіяхъ, совершаемыхъ за счетъ и подъ руководствомъ уѣзднаго земства;

8) раскладка между земельными обществами и поземельными товариществами, пріобрѣвшими землю съ содѣйствіемъ крестьянскаго банка, а также между частными владѣльцами, натуральныхъ земскихъ повинностей;

9) распоряженія объ исполненіи посредствомъ подряда или найма такихъ натуральныхъ земскихъ повинностей, которыя, по своему свойству, допускаютъ такой способъ исполненія;

10) назначеніе денежныхъ сборовъ на волостные расходы посредствомъ процентнаго добавленія къ уѣздному земскому сбору, взимаемому въ предѣлахъ волости;

11) распоряженіе общественными имуществами и капиталами;

12) заключеніе займовъ на общественныя нужды, въ размѣрѣ не свыше общей годовой смѣты волости,

13) возбужденіе ходатайствъ, а также представленіе отзывовъ и заключеній по предметамъ, касающимся общественнаго благоустройства, благосостоянія, безопасности и порядка въ предѣлахъ волости;

14) принесеніе жалобъ по общественнымъ дѣламъ, черезъ уполномоченныхъ и повѣренныхъ, и

15) постановленіе рѣшеній и заключеній по всѣмъ

предметамъ, по которымъ, въ силу дѣйствующихъ узаконеній, требуется согласіе или разрѣшеніе волостнаго общества.

25. По ходатайству, или съ согласія волостнаго собранія, губернскій совѣтъ, на основаніи заключенія уѣзднаго совѣта, можетъ предоставить вѣдѣнію волостнаго собранія отдѣльные дѣла и предметы изъ числа принадлежащихъ вѣдѣнію уѣздныхъ земскихъ учрежденій.

Отдѣленіе II.

О волостныхъ должностныхъ лицахъ.

26. Волостныя должностныя лица суть: 1) волостной старшина, 2) помощники волостнаго старшины, 3) волостной писарь, 4) волостные сотскіе и 5) вспомогательныя волостныя должностныя лица, какъ-то: помощники волостнаго писаря, смотрители общественныхъ заведеній, сторожа, разсыльные и т. п.

27. Помощники волостнаго старшины полагаются обязательно въ тѣхъ волостяхъ, въ которыхъ населеніе превышаетъ 1.000 жителей мужскаго пола, причемъ число помощниковъ волостнаго старшины опредѣляется уѣзднымъ совѣтомъ, но отъ волостнаго собранія зависитъ, съ разрѣшенія уѣзднаго совѣта, учреждать должности помощниковъ волостнаго старшины и въ волостяхъ съ меньшимъ составомъ населенія, а также увеличивать опредѣленное уѣзднымъ совѣтомъ обязательное число такихъ должностей.

28. Число волостныхъ сотскихъ опредѣляется уѣзднымъ совѣтомъ по разсчету одного сотскаго на 100—300 жителей мужскаго пола, причемъ отъ волостнаго собранія зависитъ, однако, увеличивать опредѣленное уѣзднымъ совѣтомъ обязательное число такихъ должностей.

29. Вспомогательныя волостныя должности, указанныя въ пунктѣ 5 статьи 26 сего Положенія, учреждаются и упраздняются по усмотрѣнію волостнаго собранія.

30. Волостной старшина, его помощники (гдѣ таковые полагаются), а также кандидаты къ нимъ, избп-

раются волостнымъ собраніемъ, утверждаются въ должности и пользуются служебными правами и преимуществами по правиламъ, установленнымъ для поселковыхъ старостъ въ Положеніи о поселковомъ управленіи, съ нижеслѣдующими (ст. 31 и 32) къ этимъ правиламъ дополненіями.

31. Волостной старшина и его помощники (гдѣ таковые полагаются), а также кандидаты къ нимъ, избираются изъ числа постоянныхъ жителей волости, владѣющихъ въ ея предѣлахъ какимъ-либо недвижимымъ имуществомъ, причемъ волостной старшина и не менѣе какъ одинъ изъ его помощниковъ, а если въ волости не полагается помощниковъ старшины, то кандидатъ старшины,—должны быть избираемы изъ числа лицъ, хорошо знающихъ русскую грамоту и достигшихъ при томъ какъ тридцатилѣтняго возраста.

32. Въ волостяхъ съ преобладающимъ русскимъ или православнымъ населеніемъ волостной старшина и не менѣе какъ одинъ изъ его помощниковъ, а если въ волости не полагается помощниковъ старшины, то кандидатъ старшины, — должны быть избираемы изъ лицъ, русскихъ по происхожденію, или принадлежащихъ къ православной церкви.

33. На волостнаго старшину возлагаются нижеслѣдующія обязанности:

1) по дѣламъ общаго управленія: а) объявленіе, по сообщеніямъ участковаго коммисара, законовъ и распоряженій правительства и б) исполненіе порученій участковаго коммисара по дѣламъ, относящимся къ вѣдомству послѣдняго;

2) по дѣламъ земскаго управленія: а) участіе въ завѣдываніи, по уполномочію земскихъ собраній, находящимися въ предѣлахъ волости земскими заведеніями и б) исполненіе порученій земскихъ собраній и управъ по предметамъ ихъ вѣдѣнія;

3) по дѣламъ волостныхъ учрежденій: а) созваніе и закрытіе волостнаго собранія, охраненіе въ немъ должнаго порядка и руководство его занятіями; б) приведеніе въ исполненіе приговоровъ волостнаго собранія, и в) руководство дѣйствіями всѣхъ волостныхъ должностныхъ лицъ;

4) по охранѣ порядка и безопасности: принятіе мѣръ къ возстановленію нарушеннаго порядка и къ

задержанію виновныхъ въ преступленіяхъ и проступкахъ, въ тѣхъ случаяхъ, когда на мѣстѣ нѣтъ подлежащихъ чиновъ общей полиціи.

5) по дѣламъ сельско-хозяйственной полиціи: а) освидѣтельствованіе потравъ и иныхъ поврежденій сельскохозяйственной собственности; б) задержаніе пригульнаго скота и распоряженія объ отысканіи его владѣльцевъ; в) указанныя въ законѣ распоряженія по дѣламъ о нарушеніи договоровъ найма на сельскохозяйственныя работы; г) распоряженія объ истребленіи вредныхъ животныхъ и насѣкомыхъ, согласно существующимъ постановленіямъ; д) распоряженія при напольныхъ и лѣсныхъ пожарахъ и при наводненіяхъ, а также и другія, указанныя въ законѣ, распоряженія по дѣламъ сельско-хозяйственной полиціи;

6) по дѣламъ воинской и военно-конской повинности: а) веденіе посемейныхъ списковъ; б) распоряженія о призывѣ къ исполненію воинской повинности; в) доставленіе, куда слѣдуетъ, свѣдѣній, необходимыхъ для учета чиновъ запаса и ратниковъ ополченія; г) завѣдываніе военно-конскими участками; д) распоряженія при мобилизаціи, а также другія распоряженія и дѣйствія, указанныя въ узаконеніяхъ и распоряженіяхъ, относящихся къ отбыванію воинской и военно-конской повинности;

7) по взиманію окладныхъ сборовъ: а) разсылка окладныхъ листовъ и наблюденіе за своевременной раскладкой окладныхъ сборовъ въ земельныхъ обществахъ; б) наблюденіе за поступленіемъ окладныхъ сборовъ и веденіе по сему предмету повременной отчетности; в) принятіе указанныхъ въ законѣ понудительныхъ мѣръ по взысканію недоимокъ, а также и другія распоряженія, указанныя въ Положеніи о взиманіи окладныхъ сборовъ;

8) по отбыванію населеніемъ натуральныхъ земскихъ повинностей: а) наблюденіе за своевременной раскладкой сихъ повинностей, какъ въ волостяхъ, такъ и въ земельныхъ обществахъ; б) наблюденіе за своевременнымъ исправленіемъ дорожныхъ участковъ и понужденіе къ исполненію дорожныхъ работъ тѣхъ лицъ, на чьей отвѣтственности лежитъ содержаніе дорожныхъ участковъ, на основаніи раскладокъ дорожной повинности; в) поставка подводъ и лошадей, а также отводъ квартиръ для проѣзжающихъ лицъ; г) назначеніе, по наряду, караульныхъ для конвоированія препровождаемыхъ арестантовъ, а также и дру-

гія, указанныя въ законѣ, распоряженія по земскимъ натуральнымъ повинностямъ;

9) по врачебно-ветеринарной части: а) наблюденіе за исполненіемъ обязательныхъ постановленій по этой части и привлеченіе виновныхъ въ нарушеніи ихъ къ законной отвѣтственности; б) донесенія о повальныхъ болѣзняхъ и скотскихъ падежахъ; в) распоряженія по прекращенію эпидемій и скотскихъ падежей, а также и другія, указанныя въ законѣ, распоряженія по этой части:

10) по продовольственной части: а) надзоръ за состояніемъ хлѣбныхъ магазиновъ, гдѣ они имѣются; б) участіе въ составленіи списковъ нуждающихся и въ повѣркѣ ихъ имущественнаго положенія; в) выдача разрѣшенныхъ ссудъ, а также и другія распоряженія, указанныя въ правилахъ объ обезпеченіи народнаго продовольствія;

11) по страховой части: а) участіе въ оцѣнкѣ строеній, принимаемыхъ на страхъ по правиламъ земскаго страхованія; б) освидѣтельствованіе строеній послѣ пожара; в) представленіе, куда слѣдуетъ, документовъ, необходимыхъ для выдачи страховаго вознагражденія, и самая выдача этого вознагражденія, а также другія распоряженія и дѣйствія, указанныя въ правилахъ объ обязательномъ земскомъ страхованіи;

12) по строительной части—наблюденіе за правильностью построекъ, а равно выдача разрѣшеній на постройки, согласно существующимъ обязательнымъ постановленіямъ;

13) по паспортной части—выдача видовъ на жительство, и

14) прочія обязанности, отнесенныя къ вѣдѣнію волостныхъ старшинъ (или волостныхъ правленій) дѣйствующими уставами и узаконеніями.

34. Въ порядкѣ исполненія волостнымъ старшиной обязанностей, указанныхъ въ предъидущей (33) статьѣ сего Положенія, онъ дѣйствуетъ согласно правиламъ, изложеннымъ въ подлежащихъ уставахъ и узаконеніяхъ, и подчиняется руководству участковаго комиссара и земскихъ учрежденій, по принадлежности.

35. За маловажныя нарушенія общественной тишины и порядка, а также за неисполненіе дѣйствующихъ въ предѣлахъ волости обязательныхъ постановленій и приговоровъ волостнаго собранія, волостной

старшина имѣетъ право подвергать виновныхъ денежнымъ штрафамъ въ размѣрѣ не свыше десяти рублей въ пользу волостныхъ суммъ, въ болѣе же важныхъ случаяхъ, а также въ случаяхъ отказа виновныхъ отъ уплаты наложнаго штрафа, передаетъ дѣла о нихъ на разрѣшеніе суда.

36. Помощники волостнаго старшины содѣйствуютъ ему въ исполненіи его обязанностей, причемъ ближайшее распредѣленіе этихъ обязанностей между старшиной и его помощниками, а равно условія замѣщенія ими должности волостнаго старшины, опредѣляются приговорами волостнаго собранія, съ утвержденія участковаго коммисара, а при отсутствіи такихъ приговоровъ—распоряженіями коммисара.

37. По постановленію или съ разрѣшенія уѣзднаго совѣта, помощники волостнаго старшины, если ихъ нѣсколько, образуютъ, подъ предсѣдательствомъ волостного старшины, волостную управу, которая разрѣшаетъ коллегіально опредѣленныя уѣзднымъ совѣтомъ дѣла изъ числа дѣлъ, относящихся къ вѣдѣнію волостного старшины согласно статьѣ 33 сего Положенія.

38. Волостной писарь опредѣляется къ должности волостнымъ старшиной, съ утвержденія участковаго коммисара, и завѣдуетъ всѣмъ письмоводствомъ волостныхъ учрежденій.

39. На волостныхъ сотскихъ, опредѣляемыхъ къ должности волостнымъ старшиной, съ утвержденія участковаго коммисара, возлагаются нижеслѣдующія обязанности:

1) исполненіе всѣхъ требованій и порученій участковаго коммисара и волостнаго старшины по предметамъ, отнесеннымъ къ ихъ вѣдѣнію;

2) наблюденіе за общественной тишиной, порядкомъ и безопасностью въ поселеніяхъ, входящихъ въ составъ волости;

3) задержаніе виновныхъ въ преступленіяхъ, застигнутыхъ въ мѣстѣ ихъ совершенія, и охрана слѣдовъ преступленій впредь до прибытія чиновъ общей полиціи или судебнаго слѣдователя;

4) содѣйствіе чинамъ общей полиціи и слѣдственной власти при обнаруженіи и изслѣдованіи преступленій и задержаніи виновныхъ, и

5) исполненіе, въ предѣлахъ волости, обязанностей по полицейской части, возложенныхъ дѣйствующими узаконеніями на сельскихъ старостъ, а также обязанностей лѣсныхъ и полевыхъ сторожей, предусмотрѣнныхъ Уставомъ Лѣснымъ и Уставомъ сельскаго хозяйства.

40. Вспомогательныя волостныя должности, указанныя въ пунктѣ 5 статьи 26 сего Положенія, замѣщаются по усмотрѣнію волостнаго собранія: а) по выбору собранія, либо б) по найму, производимому волостнымъ старшиной, съ соблюденіемъ въ томъ и другомъ случаѣ требованій, означенныхъ въ пунктѣ 2 статьи 52 Положенія о поселковомъ управленіи.

41. Обязанности вспомогательныхъ волостныхъ должностныхъ лицъ опредѣляются волостнымъ собраніемъ.

42. Размѣръ содержанія всѣмъ волостнымъ должностнымъ лицамъ опредѣляется волостнымъ собраніемъ на каждое трехлѣтіе, обязательно до выбора или назначенія ихъ, и не можетъ быть уменьшаемъ безъ ихъ согласія, до истеченія этого срока.

43. Волостной старшина и его помощники, а также кандидаты къ нимъ, могутъ быть увольняемы отъ должности, согласно прошенію, не иначе какъ по приговору избравшаго ихъ волостнаго собранія, въ отношеніи же увольненія ихъ безъ прошенія соблюдаются правила, установленныя для поселковыхъ старостъ въ Положеніи о поселковомъ управленіи.

44. Прочія, кромѣ указанныхъ въ предъидущей (43) статьѣ, волостныя должностныя лица увольняются по распоряженію той власти, которою они опредѣлены или утверждены въ должности.

45. За маловажные проступки по службѣ волостныя должностныя лица подвергаются взысканіямъ: 1) волостной старшина и его помощники — по правиламъ, установленнымъ для поселковыхъ старостъ въ Положеніи о поселковомъ управленіи, и 2) остальныя должностныя лица — замѣчаніямъ, выговорамъ и денежнымъ штрафамъ до трехъ рублей, а волостные сотскіе также и аресту до двухъ сутокъ, какъ по распоряже

ніямъ волостного старшины, такъ и по постановленіямъ участковаго коммисара.

46. За преступныя дѣянія по службѣ, всѣ волостныя должностныя лица привлекаются къ уголовной отвѣтственности согласно общимъ правиламъ Устава Уголовнаго Судопроизводства.

ГЛАВА ТРЕТЬЯ.

О надзорѣ и обжалованіи.

47. На волостныя учрежденія, въ отношеніи надзора и обжалованія, распространяются правила, установленныя въ этомъ отношеніи для поселковыхъ учрежденій въ Положеніи о поселковомъ управленіи, съ нижеслѣдующими (ст. 48—50) къ этимъ правиламъ дополненіями.

48. Незамѣщенныя волостнымъ старшиной должности волостного писаря или волостныхъ сотскихъ замѣщаются по распоряженію участковаго коммисара.

49. Въ случаяхъ неисполненія волостнымъ собраніемъ возложенныхъ на него обязанностей по раскладкѣ натуральныхъ земскихъ повинностей, производство таковой раскладки можетъ быть возложено участковымъ коммисаромъ на волостнаго старшину, либо произведено самимъ коммисаромъ соотвѣтственно раскладкѣ предшествующаго года.

50. При назначеніи волостнымъ собраніемъ недостаточнаго размѣра содержанія волостному старшинѣ, волостному писарю или волостнымъ сотскимъ, уѣздный совѣтъ, съ разрѣшенія губернскаго совѣта, можетъ назначить, не болѣе какъ на трехлѣтній срокъ, обязательный размѣръ сего содержанія, съ соотвѣтственнымъ повышеніемъ опредѣленнаго волостнымъ собраніемъ на волостные расходы—добавленія къ уѣздным земскимъ сборамъ.

Подписалъ: Министръ Внутреннихъ Дѣлъ *П. Столыпинъ*.

Скрѣпилъ: За Управляющаго Земскимъ Отдѣломъ *Ив. Страховскій*.

Проектъ.

ПОЛОЖЕНІЕ

о правительственныхъ участковыхъ коммисарахъ.

ГЛАВА ПЕРВАЯ.

Общія положенія.

1. Правительственный участковый коммисаръ, являясь представителемъ общей правительственной власти въ участкѣ, имѣетъ надзоръ, согласно правиламъ сего Положенія, за дѣятельностью учрежденій мѣстнаго управленія, оказываетъ имъ должное отъ имени правительственной власти содѣйствіе по представленнымъ ихъ вѣдѣнію дѣламъ и исполняетъ особо на него возлагаемыя порученія Правительства.

2. Вѣдомство участковаго коммисара распространяется на всѣхъ жителей участка, безъ различія состояній, и на всѣ находящіяся въ предѣлахъ участка учрежденія мѣстнаго управленія, за исключеніемъ городскихъ общественныхъ учрежденій и чиновъ общей полиціи.

3. Число участковъ правительственныхъ участковыхъ коммисаровъ въ каждомъ уѣздѣ устанавливается и измѣняется Министромъ Внутреннихъ Дѣлъ, по соображенію съ приложеннымъ къ сему Положенію росписаніемъ общаго числа означенныхъ должностей, а границы участковъ опредѣляются и измѣняются губернскимъ совѣтомъ, на основаніи представленій и заключеній уѣзднаго совѣта.

ГЛАВА ВТОРАЯ.

Объ опредѣленіи, увольненіи, служебныхъ правахъ и преимуществахъ и отвѣтственности правительственныхъ участковыхъ коммисаровъ.

4. Правительственные участковые коммисары назначаются Министромъ Внутреннихъ Дѣлъ, съ соблюденіемъ общихъ правилъ Устава о службѣ по опредѣленію отъ Правительства и нижеслѣдующихъ (ст. 5—7) особыхъ постановленій.

5. Къ опредѣленію на должности правительственныхъ участковыхъ коммисаровъ допускаются лица, достигшія не менѣе двадцати пяти лѣтъ отъ роду и имѣющія дипломъ объ окончаніи курса въ одномъ изъ высшихъ или среднихъ учебныхъ заведеній Имперіи, либо выдержавшія соотвѣтственное испытаніе, если при томъ лица эти, состоя кандидатами на правительственныя должности, пріобрѣли право на занятіе самостоятельныхъ административныхъ должностей, либо занимали ранѣе такія должности, въ которыхъ могли получить надлежащую подготовку къ исполненію обязанностей правительственнаго участковаго коммисара.

Примѣчаніе 1. Учрежденіе кандидатовъ на правительственныя должности, порядокъ прохожденія ими подготовительной службы и условія пріобрѣтенія ими права на занятіе самостоятельныхъ административныхъ должностей опредѣляются на основаніи особыхъ правилъ.

Примѣчаніе 2. Списокъ должностей, предшествующая служба въ которыхъ даетъ право на занятіе должности правительственнаго участковаго коммисара, устанавливается Совѣтомъ Министровъ.

6. На должность правительственныхъ участковыхъ коммисаровъ могутъ быть опредѣляемы лица, не имѣющія чина.

7. Должность правительственнаго участковаго коммисара не можетъ быть совмѣщаема ни съ какими

иными должностями по правительственной или общественной службѣ, за исключеніемъ почетныхъ должностей въ благотворительныхъ, учебныхъ и лечебныхъ учрежденіяхъ, а также званій земскаго и городскаго гласнаго.

8. Должности правительственнаго участковаго комисара присваиваются особый знакъ и печать.

9. Увольненіе въ отпускъ правительственныхъ участковыхъ коммисаровъ на срокъ до двухъ мѣсяцевъ принадлежитъ губернатору, а свыше этого срока—Министру Внутреннихъ Дѣлъ.

10. Правительственные участковые коммисары увольняются отъ должности, подвергаются отвѣтственности и предаются суду на основаніи общихъ правилъ, изложенныхъ въ Уставѣ о службѣ по опредѣленію отъ Правительства, въ Уставѣ и служебныхъ проступкахъ и въ Уставѣ Уголовнаго Судопроизводства.

11. Въ случаяхъ болѣзни, увольненія въ отпускъ, устраненія и увольненія отъ должности или смерти правительственнаго участковаго коммисара, исполненіе его должности поручается ближайшему коммисару того же уѣзда, согласно очередному списку, утвержденному уѣзднымъ совѣтомъ, либо возлагается, по распоряженію губернатора, на одного изъ кандидатовъ на правительственныя должности, или на иное должностное лицо губернскаго или уѣзднаго управленія.

ГЛАВА ТРЕТЬЯ.

О предметахъ вѣдомства правительственныхъ участковыхъ коммисаровъ.

12. Въ составѣ предметовъ вѣдомства правительственнаго участковаго коммисара различаются: 1) дѣла по земельному, поселковому и волостному управленіямъ; 2) участіе въ завершеніи поземельнаго устройства сельскихъ обывателей; 3) завѣдываніе дѣлами по взиманію окладныхъ сборовъ; 4) завѣдываніе дѣлами по воинской и военно-конской повинностямъ; 5) исполненіе порученій правительственныхъ учрежденій, и 6) распоряженія при чрезвычайныхъ обстоятельствахъ.

13. По дѣламъ земельнаго, поселковаго и волостнаго управленій правительственный участковый коммисаръ исполняетъ обязанности, возложенныя на него Положеніями о крестьянскомъ землевладѣніи и о поселковомъ и волостномъ управленіяхъ, а также сносится по дѣламъ означенныхъ управленій съ подлежащими учрежденіями.

14. По дѣламъ поземельнаго устройства сельскихъ обывателей правительственный участковый коммисаръ исполняетъ обязанности, возложенныя Положеніями о сельскомъ состояніи (Особ. Прил. къ т. IX Св. Зак.) на мировыхъ посредниковъ и на земскихъ участковыхъ начальниковъ.

15. По дѣламъ, относящимся къ взиманію окладныхъ сборовъ, правительственный участковый коммисаръ исполняетъ обязанности, возложенныя дѣйствующими узаконеніями на земскихъ участковыхъ начальниковъ.

16. По дѣламъ воинской и военно-конской повинности правительственный участковый коммисаръ руководитъ дѣйствіями волостнаго старшины и распоряжается, на основаніи существующихъ узаконеній, при мобилизаціи.

17. На правительственнаго участковаго коммисара, по всѣмъ дѣламъ уѣзднаго и губернскаго управленій, могутъ быть возлагаемы порученія, заключающіяся: 1) въ производствѣ ревизій тѣхъ установленій, учрежденій и должностныхъ лицъ, которыя подвѣдомственны губернскому либо уѣздному управленію и находятся въ предѣлахъ участка; 2) въ доставленіи свѣдѣній и заключеній, необходимыхъ по дѣламъ губернскаго и уѣзднаго управленій, за исключеніемъ свѣдѣній по полицейской части, и 3) въ распоряженіяхъ при чрезвычайныхъ обстоятельствахъ, какъ, напримѣръ, при народныхъ волненіяхъ, голодѣ, повальныхъ болѣзняхъ, опустошительныхъ пожарахъ, наводненіяхъ и т. п.

18. При наступленіи указанныхъ въ пунктѣ 3 предъидущей (17) статьи чрезвычайныхъ обстоятельствъ и невозможности своевременно испросить соотвѣтствующія полномочія и указанія, участковый правительственный коммисаръ обязанъ и безъ особаго

на то порученія принимать необходимыя мѣры предупрежденія и пресѣченія, руководя, въ этомъ отношеніи, дѣйствіями всѣхъ мѣстныхъ административныхъ и полицейскихъ установленій и донося о своихъ распоряженіяхъ начальнику уѣзднаго управленія.

ГЛАВА ЧЕТВЕРТАЯ.

О порядкѣ дѣйствій правительственныхъ участковыхъ коммисаровъ.

19. Правительственный участковый коммисаръ избираетъ, съ утвержденія губернскаго совѣта, постоянное мѣсто жительства въ предѣлахъ участка, но просьбы какъ письменныя, такъ и словесныя, обязанъ принимать не только въ своемъ постоянномъ мѣстѣ жительства, но вездѣ, гдѣ онъ находится при исполненіи служебныхъ обязанностей.

20. Разсмотрѣвъ принесенную просьбу, правительственный участковый коммисаръ, въ случаѣ признанія имъ этой просьбы не подлежащей его вѣдѣнію, долженъ объяснить просителю, куда ему слѣдуетъ обратиться съ просьбой.

21. Всѣ распоряженія правительственнаго участковаго коммисара, которыя не составляютъ переписки его съ учрежденіями и должностными лицами, должны быть излагаемы въ видѣ постановленій, съ приведеніемъ ихъ основаній, и подлежатъ объявленію участвующимъ въ дѣлахъ лицамъ.

22. При разрѣшеніи жалобъ на незаконныя дѣйствія должностныхъ лицъ и учрежденій, а также споровъ, возникающихъ при поземельномъ устройствѣ сельскихъ обывателей, правительственный участковый коммисаръ руководствуется правилами, изложенными въ отдѣленіи пятомъ, раздѣла втораго, книги третьей Особаго Приложенія къ т. IX Св. Зак.

23. Всѣ постановленія и распоряженія правительственнаго участковаго коммисара могутъ быть обжалованы уѣздному совѣту, въ тридцати-дневный срокъ со дня объявленія ихъ, а при отсутствіи особаго объявленія ихъ жалобщикамъ — со дня приведенія ихъ въ дѣйствіе.

24. Жалобы на постановленія и распоряженія участковаго коммисара подаются тому же участковому коммисару, который представляетъ ихъ въ уѣздный совѣтъ со всѣми необходимыми по дѣлу свѣдѣніями и объясненіями не долѣе, какъ въ двухъ-недѣльный срокъ со дня полученія жалобъ.

25. Нижеслѣдующія постановленія и распоряженія правительственнаго участковаго коммисара приводятся въ исполненіе, не ожидая истеченія срока для ихъ обжалованія и несмотря на обжалованіе ихъ: 1) объ отмѣнѣ неправильныхъ распоряженій должностныхъ лицъ поселковаго и волостнаго управленій, либо объ обязаніи ихъ совершить необходимыя дѣйствія, 2) объ утвержденіи въ должностяхъ должностныхъ лицъ поселковаго и волостнаго управленій, а равно объ устраненіи ихъ отъ должностей, о наложеніи на нихъ дисциплинарныхъ взысканій и объ окончательномъ увольненіи тѣхъ изъ нихъ, которыя увольняются по распоряженіямъ участковаго коммисара, и 3) распоряженія, относящіяся ко взысканію окладныхъ сборовъ, къ дѣламъ воинской и военно-конской повинности, или къ руководству дѣйствіями волостныхъ старшинъ, либо вытекающія изъ порученій губернскаго или уѣзднаго управленій, или же изъ чрезвычайныхъ обстоятельствъ, указанныхъ въ пунктѣ 3 статьи 17 сего Положенія.

26. Всѣ прочія, кромѣ указанныхъ въ предъидущей (25) статьѣ, постановленія правительственнаго участковаго коммисара приводятся въ исполненіе по истеченіи установленнаго срока на обжалованіе таковыхъ, либо, въ случаяхъ ихъ обжалованія, по разрѣшеніи принесенныхъ на эти постановленія жалобъ.

27. Совѣту Министровъ предоставляется издать, съ соблюденіемъ статьи 11 Основныхъ Государственныхъ Законовъ, наказъ, опредѣляющій подробныя правила о предметахъ вѣдомства, о порядкѣ дѣйствій, а также о дѣлопроизводствѣ и счетоводствѣ правительственныхъ участковыхъ коммисаровъ.

Подписалъ: Министръ Внутреннихъ Дѣлъ *П. Столыпинъ.*

Скрѣпилъ: За Управляющаго Земскимъ Отдѣломъ *Ив. Страховскій.*

Приложеніе къ ст. 3 Положенія о правительственныхъ участковыхъ коммисарахъ.

РОСПИСАНІЕ

должностей правительственныхъ участковыхъ коммисаровъ въ губерніяхъ, управляемыхъ по Общему Учрежденію Губернскому (за исключеніемъ губерній Курляндской, Лифляндской и Эстляндской).

Число должностей.	Содержаніе въ годъ.						Классы и разряды.		
	Жалованья.	Столовыхъ.	Квартирныхъ.	На разъѣзды и канцелярскіе расходы.	Всего одному.	Всѣмъ.	По должности.	По шитью на мундиръ.	По пенсіи.
	Р у б л и.								
1400	1000	1000	500	500	3000	4.200.000	VI	VI	III ст. 2

Примѣчаніе 1. На увеличеніе разъѣздныхъ и канцелярскихъ суммъ въ тѣхъ участкахъ, въ которыхъ это вызывается ихъ пространствомъ и особыми условіями службы въ нихъ, отпускается по пятидесяти тысячъ рублей въ годъ, съ предоставленіемъ распредѣленія этой суммы между отдѣльными участковыми коммисарами Министру Внутреннихъ Дѣлъ.

Примѣчаніе 2. Лица, командируемыя для исполненія обязанностей коммисаровъ (за исключеніемъ коммисаровъ того же уѣзда), получаютъ на все время командировокъ по три рубля суточныхъ денегъ въ день.